

- PALLI

· BIBLIOTECA ·
· LVCCHESI · PALLI ·



Grande Sala, O.S.

15-III-28

III 15 III 27



20482

CHIARIMENTI

SULLA LEGGE DEL CONTENZIOSO
AMMINISTRATIVO

DEL 21. MARZO 1817.

DI FRANCESCO ECHANIZ



Napoli 1835



DALLA TIPOGRAFIA

DI

Raffaele Raimondi



*Lapides et ligna ab aliis accipio, edificat tamen
extructio tota nostra est. Architectus ego sum; sed ma-
teriam varie undique conduxi. Neque araneorum sane
textus ideo melior, quia ex se fila gignunt; nec noster
vilior, quia ex aliis libamus ut apes.*

Just. Lips. in not. pol. Lib. I, Cap. I.

A SUA ECCELLENZA
IL DUCA DELLE PESCHE

CONSIGLIERE MINISTRO DI STATO, PRESIDENTE
DELLA CONSULTA GENERALE DEL REGNO
cc. cc. cc.

ECCELLENZA,

LA legge de' 21 Marzo 1817, che fissa i limiti del contenzioso amministrativo, ha formato obbietto di molteplici e gravi quistioni per la diversa maniera d'interpetrarne le disposizioni. Da ciò la necessità di un'opera, che contenga l'analisi de' principi che regolano questo contenzioso e i conflitti di competenza tra le autorità amministrative e giudiziarie, e che insieme dia la spiegazione del senso e valore degli articoli di detta legge,

con la elevazione e soluzione de' dubbj che possono insorgere nella sua applicazione.

La mancanza di tale opera mi fa ardire di presentare al pubblico sotto gli auspici di V. E. alcuni chiarimenti da me compilati sulla legge in proposito, che sono il prodotto delle cognizioni ritratte da' superiori lumi de' Consultori di Stato, allorchè ebbi l'onore di assister loro nella qualità di Alunno.

Spero che V. E. sarà compiacente di riguardare in siffatto tributo della mia devozione non la qualità dell' opera, ma l' animo del dedicante, che augurandole lunghi e sereni giorni, col bacio della mano si dà il vanto di sottoscrivere

Napoli 21 Novembre 1833.

Dell' E. S.

Umiliss. e devotiss. servo

Francesco Schaniz

IDEE GENERALI

Del contenzioso amministrativo, e de' conflitti di competenza fra 'l medesimo e l' ordinario giudiziario.

UN codice appositamente scritto sul contenzioso amministrativo non esisteva tra noi. In Marzo del 1817. si provvide a tal mancanza, e le disposizioni legislative formate all' oggetto, non riconoscendo per modello le leggi di altri popoli, additano la saggezza del loro autore. Però la novità di questo diritto consiste nel nome, non già nel fatto. Dappoichè nell' ordine antico delle nostre cose, senza avere una distinta denominazione, era egli materia ordinariamente della Regia Camera della Sommaria, ed in alcuni casi della Camera Reale, del Tribunale Misto, e di altre Delegazioni. I suoi confini erano allora meno cospicui, abbracciava più materie dell' odierno, e partecipava del personale e del reale, secondo l' indole delle giurisdizioni antiche. Prima anche i debiti de' comuni del

Regno si giudicavano dalla Camera della Sommaria , e tutti i concorsi de' creditori delle università si deducevano in quel tribunale . Dippiù il sistema giudiziario di allora non era così segregato dalle funzioni governative, com'è l'odierno ; ed i tribunali supremi facevano relazione al Principe di tutto ciò che sorpassasse i limiti del diritto comune. Finalmente le giurisdizioni ordinarie chiedevano il sovrano oracolo in ciò , che potesse turbare la economia pubblica ; talchè non vi era quel pericolo , che ci sarebbe al presente, quando non esistesse un potere distinto pel contenzioso amministrativo. È per tal ragione che i due nomi di contenzioso amministrativo e giudiziario erano ignoti tra noi ne' tempi antichi ; e tutte le istituzioni erano allora modellate sul principio comune ad ogni monarchia , nè vi era potere che eminentemente non risiedesse nella persona del Principe , da cui anche emanava ; sicchè il Re poteva riguardarsi per questa parte come quel vasto oceano , in cui anticamente si credeva che avessero origine e fino le acque dei fiumi .

L' autorità amministrativa ha l' ufficio di ordinare e disporre non solo su i fatti presenti, ma ancora per l' avvenire, e prende tutti gli espedienti di ordine e di conservazione, richiesti dalla pubblica utilità; ciocchè non è della facoltà del giudice comune, la di cui giurisdizione è ristretta all' applicazione del diritto, di maniera che i suoi giudizi non possono riguardare che le sole parti contendenti o gli accusati di reità, nè oltrepassare i termini della dimanda in cui l' azione s' istituisce, come pure le sue sentenze non possono essere concepite in forma di regolamento. Ed è per ciò, che la parte *legislativa*, *regolamentaria*, ed *economica* non può mai formare obbietto di contesa presso i tribunali ordinari.

La idea del contenzioso amministrativo è facile a formarsi. L' amministrazione pubblica può piatire in giudizio da attrice o da rea convenuta. Alcune delle sue cause sono di tanta importanza, che non possono abbandonarsi alla giustizia comune, senza compromettersi la dignità del Sovrano, e la incolumità del Governo. Tali sarebbero quelle cau-

se, che hanno un immediato rapporto coll'interesse pubblico, per le quali si richiedono provvedimenti istantanei; e la lentezza de' giudizi comuni è incompatibile colla urgenza di esse.

Inoltre le autorità amministrative formano de' regolamenti per le facoltà ricevute dal Sovrano; diverse quistioni possono insorgere sopra de' medesimi, l'esame delle quali dee farsi da' giudici del contenzioso amministrativo; poichè lo sviluppo de' principj sanzionati in tali regolamenti bisogna, che si faccia da' loro autori, per non alterarsi le massime ed i privilegi dell'amministrazione pubblica, la quale esegue le leggi di utilità generale, mentre la giustizia ordinaria applica quelle di utilità privata.

Difficile si rende la determinazione de' limiti del contenzioso amministrativo, la conoscenza de' quali in gran parte dipende dalla distinzione delle azioni in *reali e personali*.

Le principali azioni reali sono di tre specie, *di dominio, di servitù, d'ipoteca*. L'esame di esse richiedendo giudici non di-

stratti da materie generali, e per norma le regole del diritto, è della giustizia ordinaria, a riserva di poche eccezioni, che riguardano le proprietà di natura mera pubblica (1).

I fonti delle azioni personali sono quattro, *contratti, quasi contratti, delitti, e quasi delitti*. Di questi quattro fonti le sole azioni, che riguardano la legittimità, la validità, e la interpretazione degli atti dell'amministrazione pubblica sono de' giudici del contenzioso amministrativo: le quistioni che nascono dagli altri fonti, salve alcune eccezioni, sono quasi tutte del giudice comune (2).

Definiti in tal modo i confini del contenzioso amministrativo, è d'uopo conoscere come si determina la sua competenza. Anticamente essa non era distinta per ragion di materia, cioè secondo la diversità delle azioni ed intrinseca differenza delle cose, ma era regolata da privilegi particolari; sicchè bastava che si avesse lite con un'amministrazione

(1) Art. 5.^o n.^o 1.^o, ed art. 6.^o e 7.^o della legge de' 21 Marzo 1817.

(2) Citato art. 5.^o n.^o 3.^o

pubblica, per doversi adire il giudice di eccezione. Oggidì si sono aboliti i privilegi, di cui prima godevano le università; nè la competenza vien determinata dalle leggi che si debbano applicare, ma dalla materia cui si debbono applicare, la quale si ha da' termini, ne' quali l'azione s'istituisce, che bene o mal fondata resta sempre nella sua natura; e la natura non il merito dell'azione è quella, che decide della competenza.

La diversa interpretazione data alla legge sul contenzioso amministrativo è la fonte delle continue quistioni di competenza tra il giudice comune e quello di eccezione. Tali quistioni sono tutte di diritto pubblico, e quando nascono per via di conflitto, sono sostenute dalla persona pubblica, qual'è l'Intendente o il Procuratore del Re.

Un breve cenno sulla competenza ed incompetenza ci renderà facile la teoria de' conflitti.

Le materie giudiziarie sono, i *reati*, il *mio e'l tuo*, le *cose sacre*. Queste tre materie han dato luogo ad altrettante giurisdi-

zioni, che sono *la criminale*, *la civile*, e *la ecclesiastica*; a ciascuna delle quali si è consegnato uno de' detti tre generi.

Tali giurisdizioni si distinguono in più specie dello stesso genere, e prendono il loro principio o dalla qualità del reato, come la *penale militare*, che si è detratta dal genere penale, e si è consegnata a' Consigli di guerra; o dal favore della cosa, e della sua pertinenza, come la *commerciale*, e quella *del contenzioso amministrativo*, che si sono detratte dal genere civile, e consegnate a' tribunali di commercio, ed a' giudici del contenzioso amministrativo.

Ciascuna delle dette specie pel comodo pubblico si suddivide, o per dir meglio si moltiplica in più per *ragione di territorio*, ossia *di luogo*.

Il genere ecclesiastico non ha specie, ma si distingue per territorio.

Una giurisdizione non può mai passare dal suo genere ad un genere diverso senza fare atti nulli, come la civile alle cose penali; la penale alle cose sacre ed alle civi-

li; la ecclesiastica, secondo la vigente disciplina del regno, dalle cose sacre alle civili ed alle penali. Ma può utilmente passare, salve le eccezioni, dalla sua specie ad altra specie analoga, quando le parti vi si acquetano, come i giudizi civili diventano valevoli per lo silenzio delle parti nelle cose commerciali, ed in quelle del contenzioso amministrativo. Però i giudizi di un tribunale di commercio sopra materie non commerciali sarebbero sempre inutili, malgrado che le parti nel loro corso si fossero taciute, perchè la giurisdizione loro data è tutta di eccezione, e perciò improrogabile.

I giudizi in fine dell' autorità di regola sopra materie di eccezione possono essere inutili, non ostante la acquiescenza delle parti, nel solo caso che la legge abbia espressamente proibito all' autorità di regola lo ingerirsi nella materia di eccezione.

Dalle esposte cose risultano due incompetenze, una sanabile per silenzio delle parti, un' altra del tutto insanabile. Di queste l' ultima vien detta nelle vigenti leggi e nel lin-

guaggio giuridico moderno incompetenza per *ragion di materia*, l'altra per *ragion di persona*. Si denominano anche meglio l'una *incompetenza assoluta*, l'altra *relativa*.

Premesse queste idee si scorge evidentemente, che quante volte il giudice civile comune pone mano ad un affare del contenzioso amministrativo, la sua incompetenza è *relativa*, essendo questo contenzioso una specie della giurisdizione civile. Quindi potrebbe avvenire, che si renda efficace ed irrevocabile il giudizio dell'autorità ordinaria sopra un oggetto d'interesse dell'amministrazione pubblica.

Ad evitare il danno, che il silenzio delle parti potrebbe cagionare alla cosa pubblica, le leggi han determinato che la eccezione d'incompetenza in tal rincontro si possa presentare non solo dalle parti nel tempo della declinatoria, ma ancora dall'Intendente per la via del conflitto, sulla istanza delle parti, ovvero di ufficio.

Per *conflitto* quì s'intende un provvedimento dato dall'Intendente, in virtù del quale resta sospeso il corso ordinario del giudi-

zio, finchè dal Re non venga determinato, se all' autorità incaricata del contenzioso amministrativo, ovvero alla giustizia comune si appartenga l' esame della causa.

Tal genere di conflitto può nascere per *collisione di poteri*, o per *avocazione*.

Il conflitto per collisione di poteri è di due specie, *positivo* o *negativo*. Il positivo ha luogo quando sì l' autorità amministrativa, che la giudiziaria si credono competenti a procedere. Il negativo, quando una delle dette autorità, ovvero sì l' una che l' altra si dichiarano incompetenti.

Il conflitto per *avocazione* si ha, quando non essendovi collisione di poteri a causa che la competenza spiegata da un' autorità non è contraddetta dall' altra, nondimeno l' Intendente da se, come tutore di tutte le amministrazioni pubbliche esistenti nella provincia, e come persona delegata ad elevare il conflitto, mosso dall' interesse pubblico, chiama mercè il conflitto alla giustizia amministrativa la causa, di cui prima si era impadronito il giudice comune; ovvero quante

volte il Procurator del Re, senza dimanda di parte, ma solo nell'interesse della legge reclama la competenza dell'autorità giudiziaria.

E poichè la tutela delle amministrazioni pubbliche dopo del Re è in primo luogo affidata a' Ministri di Stato, da cui esse rispettivamente dipendono; quindi, è, che l'Intendente non può ricusarsi di elevare il conflitto, allorchè un Ministro glielo comanda.(3)

(3) Ministeriale dell' Interno di Marzo 1815, diretta all' Intendente di Napoli.

» Ho esaminato i vostri rapporti in ordine al con-
 » flitto nella causa tra 'l percettore Scotti e 'l real te-
 » soro. I principi sviluppati nelle mie lettere de' 22
 » Settembre e 16 Novembre 1813, che voi enuncia-
 » te, non sono attendibili al caso. Quante volte si
 » tratti di conflitto tra 'l consiglio d' Intendenza e 'l tri-
 » bunale, è indispensabile di seguire le norme pre-
 » scritte in dette lettere. Ma i tribunali possono entra-
 » re in conflitto non solo col consiglio d' Intendenza,
 » ma ancora coll' Intendente, col consiglio di Stato,
 » o con altra autorità amministrativa. In tal caso il
 » consiglio d' Intendenza non ha che deliberare; e
 » quando esso si dichiarasse incompetente, la sua di-

Un real decreto del dì 16 Settembre 1810 stabilisce il modo di elevare il conflitto (4). Le disposizioni contenute nel medesimo

„ chiarazione non attribuirebbe la conoscenza dell' af-
 „ fare al tribunale, togliendola all' autorità, cui ap-
 „ partiene. Allora l' Intendente è nel dovere di eleva-
 „ re il conflitto, qualunque sia l' autorità, cui l' af-
 „ fare si appartenga. Questo *dovere* cresce nell' In-
 „ tendente, quando un Ministro gli avverte, che
 „ un tribunale si è impadronito di un affare am-
 „ ministrativo, *e gli ordina di elevare il conflitto.*

„ Secondo questi principi voi potete sciogliere le
 „ difficoltà, che vi ha manifestato il Procuratore Ge-
 „ nerale del Re presso la Gran Corte di Appello nel-
 „ l' ultima sua lettera. Pendente il conflitto da voi
 „ elevato la Corte non potrà continuare il procedi-
 „ mento, senza contravvenire manifestamente alle di-
 „ sposizioni del real decreto del dì 16 Settembre
 „ 1810. „ Firmato Zurlo.

(4) Real Decreto del dì 16. Settembre 1810.

„ Art. 1.° Il conflitto fra le autorità giudiziarie e
 le amministrative sospende il corso dell' una e dell'al-
 tra sino alla nostra decisione.

2.° Vi è conflitto, quando entrambe le autorità

sono tuttavia in vigore, a riserva che alla decisione del conflitto, che il Re fa nel suo

s'impadroniscano dello stesso affare, ed avvertite della collisione che vi è fra loro, continuano ciascuna a sostenerlo come di propria competenza.

3.° La sospensione, che porta seco il conflitto, fa rimanere le cose nello stato in cui esse trovansi nel momento in cui il conflitto è notificato. Ogni atto fatto dopo notificato il conflitto è nullo insanabilmente.

4.° Gl' Intendenti quando saranno avvertiti, che un affare di competenza delle autorità amministrative è portato innanzi ad un tribunale o altra autorità giudiziaria inferiore, richiederanno i nostri Procuratori presso i rispettivi tribunali di rimetterlo alle autorità amministrative competenti. Ciascuno Procuratore regio è tenuto non solo di promuovere subito una decisione del tribunale sull'allegata incompetenza, ma di fare ancora inserire nella decisione le sue requisizioni.

5.° Se il tribunale crederà di non dover rimettere l'affare alle autorità amministrative, che lo hanno reclamato, il Procuratore regio sarà tenuto d'informare subito l' Intendente.

6.° I nostri Procuratori, anche non richiesti da alcuno, sono tenuti di dimandare di ufficio che si rimettano all' autorità amministrativa competente gli affari,

Consiglio ordinario di stato, precede ora l'avviso della Consulta del Regno.

ch'essi non crederanno della competenza del proprio tribunale. Dovranno anche in tali casi prevenire subito gl'intendenti delle decisioni, che i tribunali facessero contro le loro requisizioni.

7.º Gl'Intendenti avvertiti delle sentenze, colle quali i tribunali si dichiareranno competenti in affari amministrativi, daranno fuori una loro determinazione motivata, colla quale dichiarano che vi è conflitto. Trasmetteranno a' Procuratori regi una tale determinazione, perchè la notifichino a' tribunali, i quali da quel momento dovranno sospendere ogni altro procedimento.

8.º Quante volte i tribunali saranno informati, che l'autorità amministrativa si è impadronita di una materia che non le appartiene, possono dichiararsi competenti, e significarlo subito all'Intendente per mezzo del Procuratore regio. Le autorità giudiziarie inferiori non possono farlo, se non che previa una decisione del tribunale immediato, e per mezzo dello stesso Procuratore regio. L'Intendente dalla sua parte, quando non crede fondato il procedimento dell'autorità giudiziaria, può elevare un conflitto.

9.º Gl'Intendenti trasmetteranno al nostro Ministro dell'Interno copia autentica della determinazione, colla quale hanno suscitato il conflitto, insieme co' documenti che possono servire alla controversia. I Procu-

E poichè la pienezza della giurisdizione risiede presso de' giudici ordinari , e ne' soli casi di eccezione le autorità amministrative sono chiamate a giudicare ; poggia sull' indole della cosa stessa il sistema , che quante volte nasce conflitto di competenza tra le autorità dell' uno e l' altro ordine , tutti i rapporti risguardanti tali quistioni debbono rimettersi nel Ministero di Giustizia , da cui sono inviati all' esame della Consulta , e per organo dello stesso Ministero sono rassegnati al Re i pareri dati sull' oggetto (5).

ratori regi ne instruiranno , se lo stimino , il gran Giudice. Noi decideremo delle rispettive competenze , inteso il nostro consiglio di Stato.

10.° » Tutte le autorità amministrative della provincia , ancorchè non dipendenti dall' amministrazione ordinaria dell' Intendente , non potranno suscitare conflitto , se non per di lui solo mezzo.

11.° Le contravvenzioni alle disposizioni del presente decreto portano seco loro la pena della destituzione.

(5) Real rescritto de' 7. Settembre 1824 , pel Ministero della Presidenza del Consiglio de' Ministri , diretto al Ministro di Giustizia .

» Per rendere più semplice il procedimento e

Esposte le regole che debbono seguirsi nella elevazione del conflitto, resta a vedere se in tutti i periodi della causa può il medesimo elevarsi.

Nella Francia in diversi tempi diverse opinioni hanno avuto luogo su tal proposito. Alcuni han preteso, che il conflitto si possa elevare anche dopo finita la causa colla formazione della cosa irrevocabilmente giudicata. Ma questa opinione siccome si opponeva al rispetto dovuto alla santità de' giudicati, per pochissimo tempo fu abbracciata.

Altri han creduto, che vi sia luogo a conflitto, finchè la sentenza o decisione potesse nell'interesse delle parti essere riformata.

» più assicurato il giudizio sulle quistioni di compe-
 » tenze giurisdizionali, da rimettersi all'esame della
 » Consulta, giusta l'art. 15 della legge organica del-
 » la medesima, vuole il Re che tutti i rapporti ri-
 » sguardanti tali quistioni sieno rimessi a cotesto Mi-
 » nistero, da cui saranno inviati alla discussione del-
 » la Consulta, e per lo di cui stesso canale gliene
 » saran presentati i relativi pareri ».

Nel real nome cc. — Firmato de Medici.

Vi ha chi sostiene , che anche trattandosi il ricorso per annullamento , potesse elevarsi il conflitto , qualora presso la Corte Suprema le parti avessero rianimata la quistione di competenza.

L'ultima opinione si è , che bastasse una decisione di appello , per non esservi più luogo a conflitto , non ostante che una tal decisione non abbia fatto passaggio in cosa irrevocabilmente giudicata.

Presso di noi un real decreto del dì 8. Ottobre 1825 ha stabilito , che l'elevazione del conflitto possa seguire , finchè la causa non sia finita con un giudicato irrevocabile , o fatto tale pel lasso de' fatali (6).

(6) Real Decreto del dì 8 Ottobre 1825.

Art. 1.^o Il conflitto di attribuzioni fra le autorità giudiziarie e le autorità amministrative potrà esser elevato pendente il ricorso per annullamento alla corte suprema di giustizia , o il terminare a produrlo.

Art. 2.^o Allorchè sarà stato risoluto un conflitto di attribuzioni nel giudizio di terza opposizione , l'esame da farsi dalla nuova autorità , cui l'affare sarà rinviato , dovrà essere ristretto al solo interesse del

Il fondamento del sistema, che ha luogo tra noi, si è, che siccome la causa nell'interesse privato può rivocarsi fino a' termini anzidetti; del pari, anzi per maggior ragione bisogna che fino agli stessi termini sia rivocabile nell'interesse pubblico.

Ma se un terzo si rende opponente ad un giudicato, e nel giudizio *di opposizione di terzo* nasce il conflitto di attribuzione, dovrà l'autorità cui l'affare si dichiarerà di competere, esaminare la causa *ex integro*, ovvero nel solo interesse del terzo opponente?

Su tal quisito fa d'uopo osservare, che tre sono le identità volute come requisiti dell'autorità della cosa giudicata, identità di *dimanda*, identità di *causa della dimanda*, identità di *persone contendenti*. Questa re-

terzo, tranne il caso della individuà della cosa, come di diritto.

Art. 3.^o Le disposizioni contenute ne' due articoli precedenti sono considerate formar parte integrale di quelle, che determinano il modo della elevazione de' conflitti di attribuzioni tra le autorità giudiziarie e le autorità amministrative.

gola è comune a tutt' i giudizi , e solamente potrebbe ricevere una eccezione dalla individualità della causa. Però non è da confondere causa individua con causa di comune ragione ; poichè causa individua è quella , dove la decisione non si può eseguire per una delle parti , senza eseguirla per l' altra : laddove la comunità o parità di ragione non impedisce , che di più coeredi , per esempio , agendo o rispondendo con uno stesso titolo ereditario , l' uno perda , e l' altro guadagni , secondo l' esempio della legge 63. *Digestis de re judicata.*

Siegue da ciò , che siccome l' opposizione di terzo non può giovare , che al terzo opponente soltanto , e non già a coloro che abbiano fatto parte nel giudizio , tranne il caso della cosa individua ; perciò l' esame da farsi dalla nuova autorità si dovrà limitare al solo interesse del terzo , a riserva de' casi della individualità della cosa.

Abbiamo detto che passata la causa in cosa irrevocabilmente giudicata non vi è più luogo a conflitto , ora può avvenire che in

una stessa causa esistano due giudicati, uno che ha avuto luogo nello stesso giudizio, in continuazione del quale il conflitto è sorto, l'altro che si mutua da un giudizio anteriore presso un' autorità diversa di specie, ma dello stesso genere. In tal caso per quale de' due giudicati si deve determinare che non vi sia luogo a conflitto?

Da una parte si osserva 1.° Che il decreto del dì 8. Ottobre 1825 non fa la detta distinzione di giudicati, la quale tende a far redivivere le cause già finite: 2.° che l'autorità della cosa giudicata essendo lo schermo supremo delle proprietà e de' diritti de' cittadini, della tranquillità e prosperità pubblica; l'esame di essa offenderebbe il diritto irrevocabilmente acquistato dalla parte vincitrice, e formerebbe lo scotimento della pubblica sicurezza: 3.° che dopo la cosa giudicata alla giustizia privata succede una giustizia di ordine superiore, qual'è la pubblica, la quale eclissa la prima, e fa sparire ogni differenza che possa esservi tra le due. Il che dagli antichi nostri forensi si enunciava con una

espressione molto energica, dicendo che il Sacro Regio Consiglio, presso di cui si formava la cosa giudicata, *faciebat de albo nigrum, et de nigro album.*

Per queste ragioni taluni sono di parere, che atteso il rispetto dovuto alla santità de' giudicati, il primo giudicato debba preferirsi al secondo per priorità di tempo.

D'altra parte si dice: 1.^o che quando in un posteriore giudizio si mutua un giudizio anteriore, non lasciano questi di essere due giudizi distinti, nel primo de' quali si è trattato dell'oggetto principale, e nel secondo si tratta *de re judicata an adsit*; sicchè il secondo è un giudizio tutto nuovo, e che ha un suo corso tutto particolare: 2.^o che la quistione di competenza per sua natura non tocca e non offende il merito della quistione principale, laddove la eccezione della cosa giudicata è la più potente delle eccezioni perentorie, e forma quistione di merito, quando ha luogo; onde il giudicar di essa è giudicare della causa: 3.^o che ripugna alla natura della decisione de' conflitti l'assorbire la

eccezione della cosa giudicata, poichè tal decisione è istituita ad indicare il giudice soltanto, non a giudicare; ed il giudice non manca mai, dovendo essere l'ordinario, dove non sia lo straordinario del contenzioso amministrativo: 4.º che ciò ripugna egualmente alla volontà della persona che decide il conflitto, che è la persona somma del Re; poichè questi ha dichiarato nella organizzazione giudiziaria, che le cause de' suoi sudditi debbono essere tutte decise da' giudici, e che la via de' tribunali è aperta a tutte le dimande, volendo che l'esame de' diritti de' privati passi per le forme tutelari della procedura, ed abbandonando le irragionevoli pretese alla condanna de' danni spese ed interessi; il contrariare le quali sagge mire, sarebbe uno scuotere la parte fondamentale del sistema de' giudizi: 5.º che l'esame della eccezione della cosa giudicata è per se stesso de' più operosi, avendovi luogo quistioni di fatto di diritto e di procedura; e che sarebbe pericoloso l'indurre una distinzione tra le chiare e facili cause di questa natura, e le difficili e dub-

biose, e si aprirebbe una larga strada agli arbitri, avvenendo spesso che il chiaro per uno è scuro per altri : 6.° che s'indurrebbe una ineguaglianza di forme tra causa e causa, perchè la quistione circa la eccezione della cosa giudicata passando pe' tramiti del diritto in tutte quelle cause, dove non possa aver luogo la incompetenza del contenzioso amministrativo, verrebbe ad essere straordinariamente e senza forme giudicata nelle altre, che possono avervi contatto : 7.° finalmente che dalle indicate regole non sovrasta alcun pericolo all' autorità della cosa giudicata, poichè i giudici di ogni ordine debbono rispettarla, da qualunque giurisdizione ella emana; ed il temere che un giudice od un altro possa sconoscerla, proverebbe troppo, perchè chi non rispettasse la cosa giudicata, non rispetterebbe alcuna legge.

Per tali considerazioni altri sono di avviso, che la cosa giudicata, la quale in virtù del real decreto del dì 8. Ottobre 1825. rende nulla la elevazione del conflitto, dev'esser quella che ha avuto luogo nello stes-

so giudizio, in continuazione di cui il conflitto è sorto, quella che da niuna delle parti è messa in dubbio; talchè il ricorso pendente nella Corte Suprema, basta a dar luogo al conflitto, benchè una delle parti sostenga la sua inammissibilità per ragion di tempo, o di forma.

Sembra di esser questo lo spirito dell'articolo 1305 delle leggi civili (7), e la opinione da abbracciarsi, finchè una determinazione sovrana non dileguerà un tal dubbio.

Chiudiamo la teoria de' conflitti con esporre che non solo nel termine abile a produrre il ricorso per annullamento, ma ancora pendente la discussione di esso, possa aver luogo la elevazione del conflitto. Nè va-

(7) » L' autorità della cosa giudicata non ha luogo,
 » se non relativamente a ciò che ha formato l'oggetto
 » della sentenza. È necessario che la cosa domandata
 » sia la stessa; che la domanda sia fondata sulla medesima
 » causa; che la domanda sia tra le medesime
 » parti; e proposta da esse e contra di esse nella
 » medesima qualità.

le l'argomento in contrario, che si cerca ritrarre da una Circolare del dì 18 Settembre 1830 (8), poichè le disposizioni ministeriali non possono derogare alle sanzioni sovrane ;

(8) Circolare del Ministro di Giustizia a' Procuratori del Re presso le G. Corti e Tribunali Civili, del dì 18. Settembre 1830.

» Per le disposizioni in vigore gl' Intendenti possono elevare il conflitto di attribuzioni, allorchè pronunziata una sentenza nel primo grado di giurisdizione, siasi nel tempo utile ad appellare avverso la medesima, e l'appello non siasi ancor prodotto. »
 » Possono ancora gl' Intendenti elevare conflitto di attribuzioni nel termine utile a produrre ricorso per annullamento avverso una decisione pronunziata in secondo grado di giurisdizione.

» Ad oggetto che nella pendenza de' termini anzidetti rimangano assicurati gli effetti legali, risultanti dalla elevazione del conflitto, di accordo col Ministro degli affari interni è stato determinato, che gl' Intendenti negli enunciati casi debbano rispettivamente dar comunicazione del conflitto elevato così al collegio che trovasi di aver pronunziato, come a quello che può essere adito per lo sperimento del gravame ordinario o straordinario che sia. »

oltre di che della detta ministeriale si deve solamente tener ragione per l'obbligo, che impone agl' Intendenti di dar comunicazione del conflitto elevato così al collegio che si trova di aver pronunziato, come a quello che si potrebbe adire per lo sperimento del gravame, ad oggetto di assicurare gli effetti legali che nascano dalla elevazione del conflitto.

LEGGE SUL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO DEL 21. MARZO 1817.

A R T I C O L O I.

Saranno essenzialmente distinte e separate tra loro le materie del contenzioso amministrativo da quelle del contenzioso giudiziario.

La mancanza di una regola certa , la quale definisse i limiti , che separano il contenzioso amministrativo dalla giustizia ordinaria , produceva molteplici quistioni di competenza tra i giudici dell'uno e l'altr' ordine.

L'articolo primo di questa legge sanziona il distacco dell'una giurisdizione dall'altra.

I motivi tenuti presenti in tal segregazione sonó: la tuizione delle proprietà de' beni di natura mera pubblica , la tuizione degli atti e de' contratti della pubblica amministrazione , la incompatibilità della lentezza de' giudizi comuni colla urgenza de' provvedimenti amministrativi.

E poichè la presente legge non è di quelle, che si veggono copiate dalle leggi francesi; quindi è che non si possa in questa parte di diritto allegare in esempio ciò che si pratica in Francia. Infatti le quistioni di natura di strade e di acque, che ivi appartengono a' tribunali ordinari, presso di noi sono della giustizia amministrativa, come meglio si vedrà in appresso.

Giova quì osservare, che la legge in proposito si divide in tre titoli, nel primo de' quali si tratta delle cose che sono di competenza del contenzioso amministrativo; nel secondo delle persone incaricate a giudicare di tali cose; nel terzo del metodo da serbarsi nella esecuzione de' giudicati contro l'amministrazione pubblica.

ARTICOLO II.

Saranno egualmente separate e distinte le autorità ed i corpi, incaricati di pronunciare sulle prime, dalle autorità e corpi cui apparterrà la decisione delle seconde.

Le autorità del contenzioso amministrativo, egualmente che le giudiziarie, sono *singolari e collegiali*. La legge del 29. Maggio 1817. determina i giudici del contenzioso ordinario. Quella del dì 12. Dicembre 1816. stabilisce i giudici del contenzioso amministrativo, i quali sono i Consigli d'Intendenza in prima istanza, e la Gran Corte de' Conti in secondo grado. Questa però non forma decisioni, ma avvisi, che divengono vere decisioni dietro l'approvazione sovrana, la quale ordinariamente s'impartisce, dopo essersi intesa la Consulta del Regno.

Dippiù la stessa Gran Corte decide in prima istanza le cause su' conti delle grandi amministrazioni pubbliche; le quali cause in

grado di revisione ordinaria passano alla Consulta.

Finalmente qualche cosa del contenzioso amministrativo è ancora data agl' Intendenti, a' Sindaci, agli Eletti.

A R T I C O L O I I I .

Saranno di competenza del contenzioso amministrativo tutte le controversie, che cadendo sopra oggetti dell' amministrazione pubblica, la interessano direttamente o indirettamente.

Il presente articolo offre una idea vaga ed indeterminata delle materie, che sono di competenza della giustizia amministrativa. Ecco la necessità di conoscere l' indole dell' interesse, che caratterizza le cause di contenzioso amministrativo.

Tale interesse non è il pecuniario, il volgare, l' ordinario, ma quello che abbia l' amministrazione pubblica, come amministrazione pubblica, cioè quello che risulta dal

pericolo del disordine e del disturbo delle funzioni governative , quando ogni specie di giudizio contro di lei si dovesse fare ne' modi comuni. Dapoichè per essere comunque interessata l'amministrazione pubblica , sarebbe sufficiente che sull'oggetto della lite essa vantasse un diritto qualunque , siccome ad ogni privato , per avere interesse su di una cosa , basta che la medesima si possenga da lui , o si appartenga in qualunque modo a lui.

E siccome bisogna connettere insieme tutte le parti delle leggi , che sono i dettati più importanti nell'ordine civile , per coglierne il vero senso , giusta la notissima regola del diritto romano , *incivile est, nisi tota lege perspecta etc.* ; perciò conviene non arrestarsi al presente articolo per determinare la competenza del contenzioso amministrativo , ma avvicinare insieme tutti gli articoli di questa legge , e specialmente gli articoli 3.º , 4.º , 5.º , 6.º , 7.º , 8.º , 27.º ; ed allora si avrà una idea chiara della materia de' due fori , amministrativo e giudiziario.

ARTICOLO IV.

Oggetti della amministrazione pubblica sono. 1.° le cose che non vengono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno . 2.° le istituzioni e le forme dirette a conservare l'integrità e la destinazione di esse . Tali sono :

Le strade, le acque, e tutte le altre proprietà che appartengano al demanio pubblico.

I beni dello stato, de' comuni, o degli stabilimenti pubblici; e per una assimilazione anche i beni della nostra real casa, i nostri siti reali, ed i beni riservati alla nostra disposizione.

Le opere ed i lavori pubblici.

Le contribuzioni pubbliche.

Tutti gli oggetti dell'amministrazione militare, a termini dell'art. 13.

Le leggi sulla navigazione, relativamente alla legittimità delle prede marittime.

La contabilità dello stato, de' comuni, e degli stabilimenti pubblici.

L' esame ed il giudizio riguardante il godimento e l'esercizio de' diritti civili ne' comuni.

La facoltà di autorizzare lo stato, la nostra real casa, i nostri reali siti, la direzione de' beni riservati alla nostra disposizione, la direzione de' beni donati reintegrati allo stato, i comuni e gli stabilimenti pubblici, a promuovere azioni in giudizio: e quella di conciliare le amministrazioni suddette co' privati, i quali avessero a formar dimande in giudizio contro di esse; il tutto a' termini degli art. 16 e 17. della presente legge ».

In questo articolo non solamente si dà una idea degli oggetti dell'amministrazione pubblica, ma ancora si fa la enumerazione di essi. Nelle leggi le descrizioni debbono preferirsi alle definizioni.

L'articolo 463. delle leggi civili determina i beni, che sono di pertinenza del demanio pubblico (9).

(9) » Tutte le strade che sono a carico dello Stato,
 » i fiumi e le riviere navigabili o adatte a' trasporti,
 » le ripe, i siti occupati e quindi abbandonati dal

Su tal proposito gioverà conoscere, che le cose che per loro natura o per destinazione non sono in dominio de' privati, diconsi *demaniali*.

Appartengono alla prima specie i mari, i lidi, i fiumi ec. Sono della seconda classe le terre *demaniali*, le quali si distinguono in terre *demaniali pubbliche*, ed in terre *demaniali comunali*.

Si appellano terre *demaniali pubbliche* quei fondi, su di cui tutti i sudditi di un regno vantano gli usi civici. Se però questi usi si restringono agli abitanti di un solo o di pochi comuni, allora si ha il *demanio comunale*.

Dippiù è da sapersi, che per *usi civici* quì s'intendono i diritti di fida, di pascolo, di legnare ec.

Inoltre i comuni hanno de' beni patrimoniali, che sono delle proprietà particolari, che

» mare, i ponti, i seni, le spiagge, e generalmen-
 » te tutte le parti del territorio del regno non suscet-
 » tive di privata proprietà, sono considerate come
 » pertinenze del demanio pubblico.

essi posseggono al pari de' privati. Le rendite di questi fondi servono per far fronte alle spese comunali; sopra de' medesimi i cittadini non esercitano usi civici; e le quistioni di occupazione di tali beni sono di competenza de' giudici comuni, come proprietà private.

Finalmente siccome le materie enunciate nel presente articolo si trovano in seguito trattate in tanti articoli distinti, così ci riserviamo a suo luogo di fare le osservazioni corrispondenti.

A R T I C O L O V.

» Ciò nondimeno non potranno mai appartenere alle autorità incaricate del contenzioso amministrativo, ancorchè vi sia interessata l'amministrazione pubblica e lo stato. 1.º l'esame ed il giudizio delle azioni tendenti a revindicare la proprietà di un immobile od asserirne la libertà, salvo per questo ultimo caso le disposizioni contenute nell'articolo 6.º della presente legge: 2.º l'esame ed il giudi-

*zio delle quistioni sullo stato delle persone :
 3.° l'esame ed il giudizio delle azioni civili di qualunque natura, nelle quali non cada in quistione la legittimità, la validità, o la interpretazione di un atto dell'amministrazione pubblica ».*

Questo articolo forma lo scoglio della legge, di cui si tratta. Esso determina le attribuzioni del potere giudiziario e dello amministrativo intorno alle azioni reali ed alle personali, e circa lo stato civile delle persone.

L'interesse proprio dell'amministrazione pubblica, siccome sopra abbiám veduto, è il principio unico della giurisdizione amministrativa. Malgrado quest'interesse le cause di dominio o di libertà di beni sono del giudice comune, a riserva di poche eccezioni, che riguardano le proprietà di natura mera pubblica, come i fiumi, lidi ec. Ciò ha luogo, perchè i giudizi di revindica e di servitù esigono un esame poggato sulla guida delle regole del diritto, e magistrati non distratti da materie speciali. E poichè in tali cause,

sia che l'amministrazione pubblica faccia d'attrice, o da rea convenuta, essa non può esser privata *al momento* della cosa o del diritto, su di cui cade la controversia, atteso il lungo corso de' giudizi di questa fatta; perciò non vi è in tali casi il pericolo del disturbo della pubblica tranquillità, che forma l'interesse vero dell'amministrazione pubblica.

Il numero secondo di questo articolo tratta dello stato delle persone, ch' è triplice, *politico, civile, e civico*.

Il primo riguarda la capacità de' diritti politici. L'esame delle quistioni di questo genere è della suprema potestà, come oggetto di regalia.

Il secondo riguarda la capacità de' diritti civili. La conoscenza delle controversie, che possono nascere su tale stato, appartiene al giudice comune.

Il terzo riguarda la capacità de' diritti civili, i quali si determinano dalle autorità incaricate del contenzioso amministrativo, giusta la legge del dì 12. Dicembre 1816.

Dalle cose dette si scorge , che il presente articolo parla delle sole quistioni di stato sulla capacità de' diritti civili , le quali non possono mai esser tratte alla giustizia amministrativa , sebbene gli atti di nascita , di matrimonio , e di morte , da' quali essi dipendono , siano atti amministrativi , in quanto si fanno da' sindaci , che formano il primo grado dell' autorità amministrativa.

Il numero terzo sottrae dal giudice di eccezione tutte le azioni civili , nelle quali non cada in esame la legittimità , la validità o la interpretazione di un atto dell' amministrazione pubblica.

Per *azioni civili* quì s' intendono le azioni diverse da quelle di proprietà o di libertà de' beni , di cui si è parlato nel numero primo di questo stesso articolo , altrimenti il presente numero diverrebbe ozioso , anzi contraddittorio col citato numero. In una parola le dette azioni civili si restringono alle azioni personali , che in diritto si appellano *condictiones*.

Dall' interpretazione data ad un tale ar-

ticolo si ha la soluzione di varie quistioni, delle quali la principale si è, se le azioni reali possano far parte del contenzioso amministrativo, ne' casi, in cui l'azione tendente a revindicare un immobile o ad asserirne la libertà, poggia all'interpretazione o alla validità di un atto amministrativo.

Ora non vi ha dubbio che la prima regola dettata nell'articolo, di cui si tratta, esclude in un modo assoluto tutte le eccezioni interpretative, e soffre appena le letterali, com'è quella della proprietà delle strade, de' porti, lidi ec.

Dippiù il numero terzo di questo articolo parla, secondo poco fa si è detto, delle azioni personali. Nè si può dire che le parole *azioni civili* sieno state adoperate dal legislatore in contrapposizione delle penali; e quindi comprendano così le azioni reali come le personali, poichè un real rescritto del dì 24. Settembre 1824. ha delegato un tal dubbio (10).

(10) » Ho rassegnato a S. M. il conflitto di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e quella del con-

Finalmente il decoro del governo non sarebbe punto compromesso se gli atti am-

» tenzioso amministrativo, elevato dall' Intendente di
 » Napoli nella causa istituita dal comune di Sorrento
 » contro D. Antonio Losa, per certa servitù di passag-
 » gio su certo fondo, che il Losa ha acquistato dal
 » pubblico demanio: ho pur rassegnato alla M. S. il
 » parere emesso nella specie dalla Consulta Generale
 » del Regno intorno alla intelligenza dell' art. 5. del-
 » la legge del dì 21. Marzo 1817. sul contenzioso
 » amministrativo. E la M. S. in tale occasione ha
 » considerato, che secondo le disposizioni dell' art.
 » 5. n.º 1.º della citata legge non possono appar-
 » tenere alla conoscenza dell' autorità del contenzioso
 » amministrativo le azioni reali tanto per revindica di
 » un immobile, quanto per asserirne la libertà, an-
 » corchè in essa abbia interesse la pubblica ammini-
 » strazione: e che la eccezione contenuta nell' articolo
 » medesimo pel caso in cui cade in esame la validità,
 » la legittimità, e la interpretazione di un atto del-
 » l' amministrazione pubblica, riguarda solamente le
 » azioni civili, ossia le *azioni personali* — Conse-
 » guentemente la M. S. accogliendo il parere emesso
 » dalla maggioranza della Consulta Generale, si è de-
 » gnata nel Consiglio ordinario di Stato del dì 12.
 » andante mese dichiarare, che la causa enunciata

ministrativi potessero in qualche caso esser soggetti alla decisione de' magistrati; mentre non è il decoro, ma l'interesse vero del governo quello che costituisce il principio della segregazione dell' un contenzioso dall' altro. Oltre di che tutti i giudici debbono stimarsi egualmente abili a ben giudicare, poichè dal Re hanno missione tanto i giudici ordinari, che quelli incaricati del contenzioso amministrativo.

Per le esposte ragioni la giurisdizione ordinaria è competente in tutte le cause di proprietà e di libertà di fondi, sia che vi cada o no l'esame di alcun titolo amministrativo.

A questo articolo ha eziandio rapporto la quistione, chi sia il giudice competente nelle cause dirette a revindicare i fondi dati in accantonamento a' comuni, in virtù della ripartizione de' demani.

» tra il comune di Sorrento e Losa sia della compe-
 » tenza dell'autorità giudiziaria — Nel real nome ec.
 » Napoli 24. Settembre 1828. Il Ministro di Giusti-
 » zia firmato — Tommasi.

Da una parte si dice, che gli art. 176 e 177 della legge del dì 12 Dicembre 1816 (11) dispongono, che l'esame delle controversie, che cadono sopra la divisione de' demani, appartenga all'Intendente nel Consiglio d'Intendenza; onde concedendosi il diritto a' particolari di poter reclamare la proprietà de' fondi accantonati presso l'autorità giudiziaria, il possesso dato a' comuni diverrebbe in simil modo dubbioso ed incerto.

D'altra parte si osserva, che i due cennati articoli riguardano le occupazioni ed alienazioni fatte dopo l'accantonamento, delle quali si dolgono i comuni contro le disposizioni

(11) Art. 176. Ogni occupazione ed ogni alienazione illegittima del demanio comunale è dichiarata abusiva, a qualunque epoca l'una o l'altra risulti; essa non potrà in verun caso essere considerata come titolo di promiscuità, e sarà in ogni tempo improduttiva di alcun diritto o effetto.

» Art. 177. L'esame delle controversie che derivano da' due articoli precedenti, è delegato agli Intendenti nelle rispettive provincie. Essi vi provvederanno in Consiglio d'Intendenza, salvo il ricorso devolutivo all'autorità competente. »

de' Commissari Ripartitori ; e nella proposta quistione non sarebbero i comuni che si dolgono di alcuna occupazione a loro danno, ma i particolari che revindicano la proprietà de' loro fondi.

Dippiù l' oggetto vero degli enunciati articoli si è di garentire a' comuni dalle usurpazioni ed occupazioni i fondi a loro aggiudicati, in virtù della ripartizione de' demani ; laddove trattandosi di un giudizio di revindica, che richiede un esame fondato sulle regole del diritto, non conviene abbandonarlo alla giustizia amministrativa, non essendovi pericolo di alcuna usurpazione istantanea, la quale possa compromettere l' interesse pubblico, e produrre qualche disordine.

Finalmente a tenore del presente articolo le azioni vindicatorie non possono mai formare obbietto di contesa presso l' autorità incaricata del contenzioso amministrativo.

Per la qual cosa il promosso dubbio è da risolversi a favore del giudice comune ; e questa opinione è avvalorata da un real rescritto de' 4 Giugno 1825 in una causa di

questa natura tra D. Girolamo Contestabile e i comuni di Stilo, Riace, e Stignano (12).

Se però nel corso del giudizio si dubi-

(12) » Ho rassegnato a S. M. le carti relative
 » al conflitto di competenza nella causa tra D. Giro-
 » lamo Contestabile e i comuni di Stilo, Bivongi,
 » Stignano, Pazzano, e Riace, per la revindica di
 » una vasta tenuta, denominata *ex-feudo d'Arcà*; e
 » S. M., sulle considerazioni che per effetto dell'art. 5
 » della legge de' 21. Marzo 1817. tutte le controver-
 » sie di proprietà, e tutte le azioni vindicatorie sono
 » attribuite alla cognizione de' tribunali ordinari; e che
 » sebbene i territori di cui è disputa, sieno stati ag-
 » giudicati a' comuni dal Commessario Ripartitore, ciò
 » non può alterare la regola che le azioni vindicato-
 » rie sieno sempre di competenza delle autorità giu-
 » diziarie; perciocchè la legge non fa alcuna distin-
 » zione, nè vi è eccezione comunque la revindica sia
 » diretta contro comuni, ovvero contra la pubblica
 » amministrazione: che nel caso presente trattasi di
 » un giudizio regolare di revindica già istituito, in
 » cui sulla guida delle regole del diritto conviene e-
 » saminare i titoli precedenti; inteso l'avviso della Con-
 » sulta del Regno, si è degnata risolvere che in tale causa
 » debba procedere l'autorità giudiziaria competente ».

Nel real nome ec. — Napoli 4. Giugno 1825.
 Il Ministro di Giustizia — Firmato Tommasi.

tasse della validità dell' ordinanza emessa dal Commessario Ripartitore, ovvero cadesse dubbio sulla interpretazione della medesima; allora i tribunali sono nell' obbligo di sospendere ogni procedimento, e d' inviare le parti per la soluzione di tali dubbj all' autorità incaricata del contenzioso amministrativo, e di attendere le dichiarazioni di quest' autorità per portare a compimento il giudizio (13).

(13) „ Ho proposto a S. M. il parere rassegnato
 „ dalla Commissione incaricata dall' esame delle quistioni di competenza tra i corpi giudiziari e i corpi
 „ amministrativi, intorno alla competenza di giurisdizione surta tra il Tribunale Civile in S. Maria
 „ e l' Consiglio d' Intendenza in Caserta, nella controversia, agitata a principio tra l' Duca di Laurenzana e D. Giuseppe del Giudice presso il Regio
 „ Giudicato del Circondario di Piedimonte, per lo diritto di pascere nella contrada denominata Monserone nel monte Matese, ed introdotta poi dallo
 „ stesso Duca contro de' Comuni di S. Giorgio, Piedimonte, Castello, e S. Potito presso del Consiglio d' Intendenza, per la dichiarazione della spettanza della contrada in quistione, in virtù dell' ordinanza del Commissario ripartitore.

„ La M. S., udito il consiglio di Stato ordina-

Eccetto i sentieri, o sia le strade vicinali, quelle cioè che sono stabilite per lo comodo e per l'accesso tra due o più fondi vicini; tutte le controversie che insorgeranno sulle altre strade, o che riguardino l'occupazione di tutta o di una parte della di loro area, o la riparazione de' danni cagio-

„ rio, ha risoluto che nel giudizio tra'l Duca di Lau-
 „ renzana e D. Giuseppe del Giudice sia competen-
 „ te a procedere l'autorità giudiziaria, giusta il pa-
 „ rere della Commissione suddetta; e che il Consi-
 „ glio d'Intendenza in Caserta sia competente a di-
 „ chiarare, se le terre in quistione sieno state com-
 „ prese nell'ordinanza di divisione emessa dal Corn-
 „ missario ripartitore, ed a chi furono colla medesi-
 „ ma assegnate.

„ Nel real nome le partecipo tal sovrana risolu-
 „ zione per intelligenza di lei e di cotesto tribuna-
 „ le, avendola altresì partecipata per l'uso convenien-
 „ te a S.E. il Ministro degli affari interni — Napoli
 14. febbrajo 1824. Il Ministro di Giustizia. Firma-
 to Marchese Tommasi.

nativi , o l' obbligo di mantenerle , apparterranno a' giudici del contenzioso amministrativo.

Le disposizioni dell' articolo precedente sono comuni a' porti , a' lidi , a' fiumi , a' canali , alle dighe , a' ponti , alle strade , o sentieri che li costeggiano , o che servono di comunicazione fra loro , alle piantaggioni che servono di sostegno , di comodo , o di ornato sia alle strade , sia alle ripe , ed in generale a tutto ciò ch' è una dipendenza del demanio pubblico , delle strade , o delle altre proprietà pubbliche.

A tre capi si riduce la competenza della giustizia amministrativa nelle quistioni che sorgono sulle strade pubbliche , su' porti , fiumi , dighe , ripe , e cose simili. Essi sono : 1.° se tali controversie riguardano la loro occupazione : 2.° se hanno per oggetto la riparazione de' danni cagionativi : 3.° se venga in esame l' obbligo della loro manutenzione.

È interesse dell' amministrazione pubbli-

ca, che gli attentati sulle strade, su porti, lidi ec. non abbiano bisogno di un giudizio nelle forme solite, altrimenti ne verrebbe offeso il commercio, la comunicazione libera, la salvezza dello stato.

Le strade ordinariamente si distinguono in tre classi, cioè *consolari*, *vicinali* dette altrimenti strade *pubbliche*, ed in istrade *private*.

Le prime sono quelle che servono di comunicazione tra le città commerciali. Il loro mantenimento è a carico dello Stato: e per esse tragittano le poste, e le vetture pubbliche.

Le strade della terza specie sono quelle, che comunicano da un fondo di un privato ad un altro simile. Esse servono pel comodo soprattutto della coltivazione de' fondi.

Le strade, che non possono annoverarsi tra le due specie enunciate, appartengono alla seconda classe.

Presso di noi le strade si distinguono in *pubbliche*, ed in *private*. Le prime si suddividono in istrade *principali* ossia *regie*, in istrade *traverse*, ed in istrade *interne provinciali e comunali*.

Diconsi strade *principali* quelle che cominciando dalla capitale del regno si estendono fino alle provincie lontane ed a' regni esteri. Le diligenze, ossia poste, in giorni stabiliti della settimana percorrono tali vie.

Si chiamano *strade traverse* quelle che servono di comunicazione tra due strade principali.

Finalmente per strade *interne provinciali* s'intendono quelle vie che sono state formate, per abilitare il commercio e la comunicazione tra gli abitanti de' paesi delle provincie. E si appellano strade *interne comunali* quelle che servono per la comunicazione di pochi comuni, o de' diversi tenimenti dello stesso comune.

Vi hanno inoltre delle vie che i proprietari di alcuni fondi hanno costituite per facilitare l'accesso co' fondi de' proprietari limitrofi. Le vie di questa specie si denominano strade *private*, oppure *sentieri*, o strade *vicinali*.

Un real decreto del dì 27 Gengno 1820 ha approvato un regolamento per la classifi-

cazione e dimensione delle strade del regno.

Per *porto* s'intende quella parte di mare, che si trova vicino alle città marittime, riparata da venti, e che serve di ricovero a' navigli.

Si denomina *lido* o *spiaggia* quella parte di terra, che si trova vicino al mare, la quale allorchè le onde di esso si trovano in tumulto, viene ad essere bagnata e coperta dalle medesime.

Intorno a' fiumi è da conoscersi, che tanto per legge amministrativa, che per diritto civile i fiumi e le riviere navigabili o adatte a' trasporti sono di proprietà del pubblico demanio, e niuno può usarne senza una espressa concessione del governo, a' termini dell' art. 566 delle leggi civili (14).

(14) » Art. 566. Quegli, lungo il cui fondo » scorre un' acqua corrente, che è dichiarata di ragione del pubblico demanio nell' art. 463., può » servirsene, mentre scorre, per la irrigazione de' » suoi fondi.

» Quegli il cui fondo viene attraversato da quest' acqua, può anche servirsene nell' intervallo in

Per la qual cosa se taluno irriga il suo fondo con le acque di un fiume navigabile , senza precedente permissione del governo , sarebbe questo un attentato a' regolamenti amministrativi ; e l' autorità competente a giudicare su tale affare sarebbe quella incaricata del contenzioso amministrativo.

Diconsi *piccioli fiumi* quelli non adatti alla navigazione od al trasporto. Dell' acqua de' medesimi si fa libero uso da' cittadini per la irrigazione de' fondi adiacenti , coll' obbligo però di restituirla al corso ordinario nel sortire da' loro terreni , giusta il disposto del citato articolo 566.

Inoltre si appellano *ruscelli* quei corsi di acqua , che sono formati dal coacervo delle acque piovane , ovvero che derivano da picciola sorgente. Tali corsi ordinariamente si disseccano nella stagione estiva , e sono di pertinenza de' proprietari de' fondi che attraversano , i quali hanno la facoltà di far uso delle

» cui vi trascorre ; ma quando questa ne esce ha
 » l' obbligo di restituirla al suo corso ordinario. »

acque de' ruscelli per l'irrigazione de' loro fondi.

Premesse tali nozioni, fa d'uopo osservare, che l'autorità amministrativa è competente sull'uso delle acque de' piccioli fiumi e de' ruscelli nel solo caso, che voglia ottenersi un regolamento generale, per determinare la dimensione de' canali d'irrigazione, il tempo, i giorni, e le ore in cui possono i proprietari usarne. Dapoichè si tratterebbe allora di disporre sull'avvenire, facoltà non concessa al giudice comune, la di cui giurisdizione si limita a far atti dichiarativi. Oltre di che l'acqua è una proprietà pubblica, ed il di lei uso dev'essere regolato dall'utile pubblico. L'art. 277 della legge del dì 12 Dicembre 1816 chiaramente prescrive la competenza dell'autorità amministrativa nella formazione di tali regolamenti (15).

(15) Art. 277. Appartiene all'amministrazione » civile la facoltà di fare e pubblicare i regolamenti » locali di polizia amministrativa, o sia di polizia » urbana e rurale.

» L'esecuzione giudiziaria di tali regolamenti, oc-

Se però si quistionasse sull' uso di un corso di acqua tra due particolari cittadini , e ciascuno di essi pretendesse che l' acqua debba servire unicamente all' uso delle sue macchine , ovvero se uno di essi avanzasse ricorso contro dell' altro , a motivo che le opere da costui fatte producessero che le acque fluiscano su' suoi fondi ; in tali casi sarebbero competenti a procedere i giudici ordinari , poichè tal quistione riguarda il solo interesse privato , e non l' utilità pubblica.

Dal presente articolo traggono origine due quistioni , delle quali la prima concerne chi sia il giudice competente nelle controversie sulla natura delle strade e delle acque : la seconda qual giudice debba esaminare le controversie sul corso e sull' uso delle acque.

Sulla prima quistione si osserva , che i giudizi sulla natura delle strade per un decreto del 1813 in Francia appartengono al magistrato ordinario , perchè sono quistioni

» certo i casi riservati alla giurisdizione de' sindaci ,
 » eletti , ed aggiunti negli art. 57. , 58 , e 84. , è
 » dell' uffizio de' giudici di pace. »

di servitù , le quali vanno nella classe delle azioni reali , a causa che restringono i diritti del proprietario. Ma il sistema francese in questa parte di diritto non è applicabile al nostro ; ed oltre a ciò la giurisdizione amministrativa ha in quel regno sofferto diverse fasi , poichè a misura che ivi si è attentato contro il potere del governo, si è cercato di restringere o si è ristretto il contenzioso amministrativo.

Laonde co' principi fin qui stabiliti sembra di doversi risolvere il quisito nel seguente modo.

L' articolo 5.° della presente legge sottrae dalla giustizia amministrativa tutte le quistioni di proprietà e di libertà di fondi , salve le eccezioni contenute negli articoli 6.° e 7.° , per le quali le cause che riguardano l' occupazione delle strade pubbliche , de' porti , fiumi ec. sono de' giudici incaricati del contenzioso amministrativo , facendosi manifesta differenza tra revindicazione di ogni altro immobile da revindicazione di strade , delle quali si proclama il libero uso.

E poichè le quistioni che cadano sopra oggetti di privato dominio , sono de' giudici comuni ; quindi è , che ogni occupatore di strada o di acqua pubblica , per evitare la giurisdizione amministrativa , presenterebbe l'eccezione di non essere l'acqua pubblica , ma privata.

Nè si può scindere il giudizio di natura delle acque dal giudizio di pertinenza , e darsi il primo al giudice di eccezione , ed il secondo all' ordinario , siccome taluni son di parere. Dapoichè non potendosi conoscere la natura di una cosa , se prima la medesima non si vede a chi appartenga , tutte le cause di occupazione di proprietà pubbliche in tal modo sarebbero tratte al potere giudiziario. Il favore pertanto dovuto alla cosa pubblica esige , che gli attentati sulle strade e sulle acque pubbliche non abbiano bisogno di un giudizio nelle forme comuni , altrimenti il passaggio di una strada , l'uso delle acque sarebbe con danno del pubblico impedito fino all'esito del giudizio sulla pertinenza delle medesime.

In vista di tali cose, siccome il giudizio di occupazione si compenetra con quello di dominio, le quistioni sulla natura delle strade e delle acque si sono attribuite a' giudici del contenzioso amministrativo, con dichiarazione che se nel corso del giudizio si venisse a conoscere di essere l'acqua o la strada di privato dominio, allora la causa debba rimettersi al magistrato ordinario (16).

(16) Real rescritto del dì 10. Maggio 1822.,
» diretto al Procuratore civile in Aquila.

» Ho rassegnato al Re il parere dato dalle due Camere del Supremo Consiglio di Cancelleria di giustizia ed affari ecclesiastici, e dell' interno e finanze sul conflitto di attribuzione elevatosi nel tribunale civile del 2.^o Abruzzo ulteriore e quel Consiglio d'Intendenza, nella causa tra D. Gio: Battista Corti e D. Crispino Stajola per la chiusura della strada pubblica, dedotta da Corti a carico dello Stajola. E la M. S. sulla considerazione, che si tratta di conoscere, se la strada occupata sia di proprietà pubblica ovvero un sentiero vicinale di proprietà privata, ha dichiarato che la conoscenza della causa anzidetta appartenga al potere amministrativo; ben inteso che se nel tempo della decisione si venisse in chiaro, che la strada in contesa

Gli esposti principi fa d' uopo tenerli fermissimi, ed anche nel dubbio bisogna far prevalere il potere, che serve alla conservazione dell' ordine pubblico.

Le cose fin quì dette sono applicabili alle quistioni sul corso e sull' uso delle acque, l' esame delle quali per più sovrani rescritti è della giustizia amministrativa, poichè i giudizi di questa specie richiedono speditezza, e sono d' interesse pubblico, mentre la mancanza dell' acqua in un comune potrebbe produrre gravi disordini (17).

» non sia pubblica ma vicinale, allora il potere amministrativo dovrà sospendere le sue procedure, e
 » rimettere la causa al potere giudiziario.

Nel real nome partecipo tutto ciò ce.

Il Direttore di Grazia e Giustizia firmato—Vechioni.

(17) Real Rescritto del dì 8 febbrajo 1823, diretto al Procurator civile in Aquila.

„ Ho rassegnato a S. M. le carte concernenti il
 » conflitto di attribuzione insorto tra il Tribunale ed
 » il Consiglio d' Intendenza di Aquila nella causa tra
 » D. Isidoro Carli e D. Benedetto Giulj Capponi, relativa ad attentati commessi nell' anno sul corso delle
 » acque del fiume Rigo, e sull' uso delle acque istesse.

Nè vale opporre che l'acqua, di cui si quistiona, non sia pubblica, perchè il fiume non è navigabile od atto a' trasporti, giusta l'art. 463 delle leggi civili; giacchè un tale articolo è modificato dagli articoli 3.°, 4.°, 6.°, e 7.° della presente legge, in virtù de' quali sono pubbliche non solo le acque de' fiumi dell'additata natura, ma ancora le acque che non possono appartenere ad alcuno a titolo di proprietà privata; la quale legge costituisce unicamente la segregazione dell' un contenzioso dall' altro.

» La M.S., udito il Consiglio di Stato ordinario, a' 25
 » dello stesso mese di Gennajo in Vienna, sulla conside-
 » razione che le controversie le quali han dato luogo
 » al conflitto, ricadono essenzialmente sotto la sanzio-
 » ne degli art. 6.° e 7.° della legge del dì 21 Marzo
 » 1817 sul contenzioso amministrativo, ha risoluto
 » che nella specie sieno competenti a procedere i giu-
 » dici del contenzioso amministrativo. — Nel real
 » nome ec.

— Il Ministro di Giustizia firmato Tommasi.

ARTICOLO VIII.

Apparterrà a' giudici del contenzioso amministrativo il conoscere ;

1.° Della validità di tutti i contratti fatti dall' amministrazione pubblica ;

2.° Della legalità delle solennità adoperate negli stessi contratti ;

3.° Della interpretazione e spiegazione de' medesimi.

È interesse dell' amministrazione pubblica, che i contratti da lei fatti non sieno esposti ad' essere per sinistre interpretazioni delusi annullati o rescissi ; poichè la mancanza di un appalto, di una fornitura può mettere a pericolo la salvezza del Re, e dello Stato. Per la qual cosa la tutela degli atti e de' contratti della pubblica amministrazione è data esclusivamente a' magistrati del contenzioso amministrativo.

Ora in ogni atto pubblico o privato tre cose si possono dimandare: 1.° Ha egli o no le *forme estrinseche* volute dalla legge? 2.° Se

le ha , qual' è il *suo senso* e la *volontà* di chi lo ha fatto ? 3.^o Questa volontà è ella mai garentita dall' autorità delle leggi ? La competenza di tali generi di quistioni ne' due primi capi è de' giudici del contenzioso amministrativo ; ed appartiene al magistrato ordinario l' esame delle quistioni contemplate nel terzo capo , trattandosi in questo caso di effetti civili de' patti.

Giova quì osservare , che sebbene *legittimità* e *validità* sono due termini che si confondono , nondimeno il legislatore distingue la legittimità delle forme estrinseche de' contratti dalla validità , che ha rapporto a' requisiti intrinseci de' medesimi.

Per contratti dell' amministrazione pubblica in questa legge s' intendono quelli che riguardano l' interesse pubblico , e che sono fatti da funzionari pubblici , o da altre persone delegate dal governo ; e non già quegli atti che riguardano l' utile particolare di un' amministrazione , come gli affitti de' fondi patrimoniali de' comuni.

• Su tal proposito è utile conoscere , che

l' autorità degli uffiziali municipali si distingue in due specie, una *propria* e l' altra *delegata*; delle quali la prima consiste nel semplice potere di vigilanza domestica, e la seconda gli stabilisce uffiziali pubblici. Ora quante volte essi procedono nella seconda qualità, gli atti da loro formati sono i veri atti amministrativi. Però quelli da loro stipulati, non nella qualità di agenti del governo, ma nella qualità di agenti del comune, sono semplici atti privati; e perciò sottoposti a tutte le regole delle contrattazioni, che hanno luogo tra particolari. Laonde le quistioni di qualunque natura, che nascono da un contratto di affitto di un fondo patrimoniale, sono sempre di competenza delle autorità giudiziarie, abbenchè un tal contratto sia munito dell' approvazione dell' Intendente o del Re. Da poichè una simile approvazione ha luogo per semplice vigilanza tutelare, e non per atto di amministrazione; ed i comuni presso di noi sono riguardati come minori, e sono quindi nell' incapacità di contrattare, senza autorizzazione superiore.

Dippiù è da sapersi, che l'esame ed il giudizio delle quistioni che nascono sulla interpretazione degli atti amministrativi, non appartiene indeclinabilmente a' giudici del contenzioso amministrativo, ma bisogna distinguere, se il dubbio d'interpretazione sia di *mero fatto*, e si contenda quale sia stata la genuina interpretazione de' contraenti; ed allora la competenza è della giustizia amministrativa. Se però il dubbio cade circa la misura degli effetti legali della convenzione, e si debbano all'uopo invocare le regole del diritto, per farne l'applicazione ad un caso, che i contraenti espressamente non contemplarono, allora la competenza è del giudice comune (18).

(18) Questa teoria si trova stabilita in un sovrano rescritto del dì 8 Gennajo 1823 del tenor seguente.

» Sua Maestà volendo fissare la intelligenza del
 » n.º 3.º dell'art. 5.º della legge de' 21 Marzo 1817
 » sul contenzioso amministrativo, udito il parere del
 » Consiglio ordinario di Stato, in data de' 23 dello
 » scorso mese in Venezia si è degnata dichiarare,
 » che nelle controversie su i contratti passati coll'am-

Una tal distinzione non va però esente da dubbî, poichè non si possono conoscere gli effetti legali che nascono da un patto, senza prima entrare a definire il senso letterale di esso. Per la qual cosa si rende necessario di porre attenzione a' termini con cui l'azione s' istituisce, e la lite si contesta, e distinguere due casi: il 1.º quando si conviene del senso letterale della convenzione, e si quistiona solamente degli effetti legali di

» minisrazione pubblica sieno competenti a procedere
 » re i giudici del contenzioso amministrativo, se si
 » quistioni della intelligenza o esecuzione della vo-
 » lontà de' contraenti; e sieno poi competenti i tri-
 » bunali ordinari, quante volte nelle controversie an-
 » zidette si quistioni della intelligenza della legge, o
 » dell' applicazione di essa ad un caso non regolato
 » dalla espressa volontà de' contraenti.

Nel real nome partecipo ec.: Il Ministro di Grazia firmato Tommasi.

In breve dalle esposte cose si ha, che trattandosi dell' applicazione del diritto comune ad un fatto dell' uomo fuori del contratto l' autorità competente è la giudiziaria.

essa ; ed allora siccome si tratta di applicazione di legge , il giudice comune è competente in tal controversia : il 2.° quando si disputa del senso letterale del patto ; ed allora trattandosi di spiegare la volontà de' contraenti, la competenza è de' giudici di eccezione.

Premesse tali nozioni fa d'uopo conoscere, che su questo articolo varie cose si possono dimandare : 1.° Chi sia il giudice competente nelle cause di escomputo ? 2.° Chi in quelle di esecuzione de' contratti ? 3.° Chi in quelle di rescissione a motivo di lesione ? 4.° Chi nell' applicazione di una legge posteriore ad un contratto passato tra la pubblica amministrazione e privati ?

Sul primo quisito si osserva , che del patto di escomputo o si è fatto cenno nel contratto , oppure no. Nel primo caso trattandosi d'interpretare la volontà espressa de' contraenti , la competenza è della giustizia amministrativa pel riportato rescritto del dì 8 Gennajo 1823. Nel secondo caso trattandosi dell' applicazione del diritto comune ad un fatto dell' uomo fuori del contratto , la com-

petenza è dell' autorità giudiziaria , poichè è quistione dell' effetto legale , che risulta dal contratto da se stesso valido per accidenti estranei al convenuto (19).

Sul secondo quisito è da sapersi, che la giurisdizione amministrativa , siccome altrove si è detto , a tre capi si riduce nelle azioni personali , cioè all' esame della legittimità , della validità , e della spiega degli atti dell' amministrazione pubblica. E poichè è notissima la regola che *inclusio unius est exclusio alterius*, e che le leggi eccezionali non ammettono una interpretazione espansiva ; quindi ne segue , che l' esecuzione degli atti dell' amministrazione pubblica sia del giudice comune , a riserva degli atti che in primo grado di giurisdizione si esaminano dalla Gran Corte de' Conti , pe' quali le quistioni di esecuzione su' contratti fatti da' Ministri sono anche esaminati dalla sola Corte de' Conti , a tenore dell' art. 14 della legge del dì 29 Maggio 1817 , (20) e dell' art. 51 della legge del

(19) Vedi nota n.° 22 pag. 67.

(20) Art. 14. » La camera enunciata di sopra

di 29 Giugno 1824 sull' amministrazione militare (21).

Così per legge , ma non vi ha dubbio che dietro il giudizio di validità fatto dal giudice amministrativo , la quistione se il patto dichiarato valido si debba o pur no eseguire , rimane assorbita nel primo giudizio ; onde la esposta regola non va esente da inconvenienti.

Sul terzo quisito conviene conoscere, che

» giudicherà , in quanto si appartiene al contenzioso
» amministrativo , di tutte le controversie relative:

1.° „ All' esecuzione de' contratti celebrati co' no-
» stri Ministri di Stato ;

2.° „ A' lavori e forniture eseguite per servizio
» de' loro rispettivi Ministeri ec.

(21) Art. 51. » Le quistioni che possono riguar-
» dare i contratti militari , saranno della competenza
» del contenzioso amministrativo , a' termini della leg-
» ge che fissa il confine tra' l' contenzioso amministra-
» tivó e l' giudiziario. Tali contratti saranno conside-
» rati come fatti dal nostro Ministro Segretario di Sta-
» to della guerra e marina ; e perciò giudicabili ri-
» spettivamente dalle gran Corti de' Conti di Napoli
» e Palermo , .

l'azione di rescissione per causa di lesione è una azione puramente civile, e giusta il n.º 3.º dell'art. 5.º di questa legge viene ad essere di competenza de' giudici ordinari. Nè bisogna confondere una tale azione colla questione sulla validità e legittimità dell'atto; poichè la prima fa presumere valida e legittima la convenzione, che si cerca di rescindere. Siffatta opinione è sostenuta da un sovrano rescritto del dì 28 Marzo 1818, dietro avviso del Supremo Consiglio di Cancelleria del dì 21. febbrajo dello stesso anno (22).

(22) „ È insorto il dubbio, se la decisione
 „ delle cause di escomuto e di rescissione di con-
 „ tratti, che potranno aver luogo tra lo stato i co-
 „ muni e gli stabilimenti pubblici da una parte, o
 „ gli affittatori dall'altra, appartenere dovesse a' tri-
 „ bunali ordinari, ovvero a' consigli d'intendenza.

„ Avendo rassegnato a S. M. il parere emesso
 „ dalla camera di giustizia del Supremo Consiglio
 „ di Cancelleria sul dubbio anzidetto, la M. S. ha
 „ dichiarato che le cause di sopra indicate sono di
 „ competenza dell'ordine giudiziario, a norma del-
 „ l'art. 5.º n.º 3.º della legge de' 21 Marzo 1817

L'ultimo quisito è di non facile soluzione, mentre da una parte si sostiene che chi pretende di avere una legge nuova colpito un patto di un contratto amministrativo già fatto, cerca d'invalidare una parte del medesimo. E poichè le quistioni di validità di atti amministrativi sono espressamente date al contenzioso amministrativo; perciò da taluni si opina, che nella specie sia competente il potere amministrativo.

D'altra parte si osserva, che l'applicazione delle leggi per conoscere gli effetti legali della convenzione, giusta il real rescritto del dì 8 Gennajo 1823, è del giudice comune. Quindi si conchiude da altri, che

„ sul contenzioso amministrativo. Nel caso però in
 „ cui ne' contratti di affitto sia intervenuto patto, col
 „ quale siasi rinunziato in termini assoluti o in casi
 „ particolari all'escomputo, S. M. ha dichiarato che
 „ la competenza di tali cause è del potere ammini-
 „ strativo, a norma dell'art. 8.º n.º 3.º della ci-
 „ tata legge.

Nel Real nome ec. — Il Ministro di Giustizia
 Firmato Tommasi.

la proposta quistione debba risolversi a favore dell'autorità giudiziaria.

Una risoluzione sovrana del dì 28 Gennaio 1832, data sull'oggetto, ha stabilito, che la competenza in tali generi di quistioni sia dell'autorità del contenzioso giudiziario, se non si faccia dubbio sul senso del patto e del contratto, e sulla sua legittimità o validità; e pel contrario sia delle autorità del contenzioso amministrativo, se sia lite del valore del patto e della sua intelligenza (23).

(23) Real rescritto del dì 28 Gennajo 1832, per l'organo del Ministero di Giustizia, diretto al Presidente della Consulta.

» È stato elevato il dubbio, se all'autorità del
 » contenzioso giudiziario od a quella del contenzioso
 » amministrativo appartenere debba giudicare delle con-
 » troversie sull'applicazione ad un patto tra le pub-
 » bliche amministrazioni e privati di alcuna legge
 » posteriore, che abbia colpito contratti ed atti ante-
 » riori. Avendo rassegnato mio rapporto sull'ogget-
 » to a S. M., non che l'avviso che all'uopo era
 » stato emesso dalla Consulta Generale del Reguo, la
 » M. S. ha considerato, che per l'art. 5 della leg-
 » ge del 21 Marzo 1817 le azioni civili nel rappor-

Su questo articolo finalmente è da sapersi, che appartiene alla giustizia ordinaria

» to di giurisdizione debbono essere distinte in due
 » classi, meno quelle nelle quali cade in quistione
 » la legittimità la validità o la interpretazione di un
 » atto dell' amministrazione pubblica, le quali appar-
 » tener debbano al contenzioso amministrativo; tutte le
 » altre azioni civili rientrano nell'ambito della giuri-
 » sdizione ordinaria: Che altrimenti ogni lite, che
 » riguardasse gl'interessi della pubblica amministra-
 » zione, fuori i casi di proprietà o di servitù, sa-
 » rebbe decisa dall'autorità del contenzioso ammini-
 » strativo, locchè non è nello spirito e nella lettera
 » della legge anzidetta: Che il favor della pubblica
 » amministrazione sia unicamente nel modo, secon-
 » do il quale dee contrarre le convenzioni di suo in-
 » teresse: Che a ciò si riporta essenzialmente il mo-
 » do dell' interpretazione loro: Che le convenzioni,
 » ammessi gli effetti che ne dipendono, trovano ori-
 » gine e regola nelle leggi comuni, non già nelle
 » leggi amministrative: Che la materia del contendere,
 » ossia i diritti da sperimentarsi determinano, secon-
 » do il presente ordine di cose, la competenza delle
 » autorità, che debbono giudicare: Che nel soggetto
 » del presente esame cercasi, se la nuova legge dia
 » diritti nuovi, che dipendono da vedute generali di

l'esame della quistione, se la fideiussione data per contratto di fitto a tempo determinato, passato con un' amministrazione pubblica, possa estendersi anche al caso di tacita riconduzione; poichè si tratta di un' azione puramente civile, nella quale non cade in esame la legittimità la validità o la interpretazione del contratto. Così infatti è stato risoluto dal Re in una causa di questa natura tra la Commissione de' luòghi pii di Piessecostanzo e D. Gio: Battista Mascitelli (24).

» pubbliche amministrazioni, in faccia a cui non val-
 » gono mai le convenzioni qual si vogliano de' privati.

» In conseguenza di queste considerazioni S.M.
 » nel Consiglio ordinario di Stato de' 24 del cadente
 » mese si è degnata risolvere, che nella specie appar-
 » tenga giudicare all'autorità del contenzioso giudizial-
 » rio, se non si faccia dubbio sul senso del patto e
 » del contratto, e sulla sua legittimità o validità; e
 » che appartenga pel contrario all'autorità del conten-
 » zioso amministrativo, se sia lite del valore del pat-
 » to e della sua intelligenza. »

Nel Real nome ec. : Firmato Niccola Parisio.

(24) Real rescritto de' 20 Ottobre 1819, per l'organo del Ministero di Giustizia, diretto al Procurator civile in Aquila.

A R T I C O L O IX.

*Apparterrà a' medesimi giudici il decidere
di tutte le controversie di confini tra
comune e comune.*

Tratta questo articolo delle quistioni che riguardano i confini de' comuni, nelle quali siccome viene in esame un atto dell'amministrazione pubblica che ha designato i territori de' diversi comuni, perciò tali quistioni si decidono dalle autorità incaricate del con-

» Avendo rassegnato al Re il parere del Supre-
», mo Consiglio di Cancelleria sul conflitto giurisdizio-
», nale tra 'l consiglio d'intendenza del 2.^o Abruzzo
», ulteriore e cotesto tribunale civile nella causa tra
», la Commissione de' luoghi pii di Piescecostanzo e
», D. Gio: Battista Mascitelli, la M. S. sulla con-
», siderazione che la quistione contiene un'azione pura-
», mente civile; e che non trattasi nè di validità nè
», d'interpettazione, nè di legittimità di un contrat-
», to amministrativo, ha dichiarato che il potere giu-
», diziario sia competente nella causa.

Nel Real nome ec. — Firmato Tommasi.

tenzioso amministrativo, e propriamente dal Consiglio d'Intendenza della provincia, se i comuni, tra quali verte la lite, sieno della medesima provincia; ma se i comuni sono di provincie diverse, allora S. E. il Ministro degli affari Interni delega un Consiglio d'Intendenza a procedere sull'oggetto: il Consiglio delegato dona un parere; che passa all'esame della Gran Corte de' Conti, e che prende forza di decisione dopo l'approvazione sovrana, che s'impartisse dal Re, inteso il suo Consiglio ordinario di Stato, e previo avviso della Consulta del Regno, giusta l'articolo 11. della legge del dì 1.º Maggio 1816 sulla circoscrizione territoriale (25), e l'art. 13.

(25) » Elevandosi quistioni di confini tra più
 » comuni, esse saranno esaminate dal Consiglio d'In-
 » tendenza della provincia, quando i comuni appar-
 » tengono alla stessa provincia. Quando poi i comu-
 » ni, tra quali ha luogo la quistione, appartengono
 » a più provincie, l'esame ne sarà fatto dal Con-
 » siglio d'Intendenza di una di esse, che verrà de-
 » legato dal Ministro dell'Interno. L'avviso motiva-
 » to, che emanerà dal Consiglio d'Intendenza, sa-

della legge organica delle Consulte de' 14.
Giugno 1824.

E quì da avvertire, che oltre alle quistioni di confini di territorio che possono aver luogo tra comuni e comuni, può un comune reclamare da un altro la proprietà di un fondo limitrofo, sostenendo che gli appartenga per diritto domenicale. In tal caso la quistione essendo di revindica d'immobile, il giudice competente si è l'ordinario, a norma dell'articolo 5.^o n.^o 1.^o della presente legge.

» rà sottomesso alla nostra risoluzione nel Consiglio
» de' nostri Ministri di Stato dallo stesso Ministro del-
» l' Interno, dopochè avrà preso il parere della Cor-
» te de' Conti ».

A R T I C O L O X.

Sarà di competenza dell'autorità del contenzioso amministrativo il decidere tutte le quistioni che potranno insorgere tra l'amministrazione pubblica e gli appaltatori di opere e di lavori pubblici, ne' termini dell'art. 8.º Le medesime autorità giudicheranno pure di tutt' i danni commessi verso i privati da' suddetti appaltatori nell'eseguimento delle loro intraprese.

Interessa all'amministrazione pubblica, che le opere ed i lavori pubblici non diventino materia de' giudizi comuni, altrimenti sarebbe facile ad avvenire la loro sospensione, ed il sovvertimento de' piani stabiliti.

Deriva da tale interesse, che le quistioni sulla validità sulle forme e sulla interpretazione de' contratti, passati tra gli appaltatori di opere pubbliche e le pubbliche amministrazioni, sieno de' giudici del contenzioso amministrativo.

Parimenti appartiene agli stessi giudici l'e-

same delle controversie tra' detti appaltatori e i privati per danni cagionati da' primi a' secondi nell' eseguimento de' lavori pubblici ; e ciò a causa che tali quistioni possono avere influenza sull' interesse pubblico . Laonde se Tizio ha lite con un privato nella qualità di appaltatore di opere pubbliche , come per avere , a ragion d' esempio , fatta la strada pel fondo di questo particolare , mentre avrebbe dovuto farsi pel fondo di altri ; l' esame di tal quistione è del giudice amministrativo. Ma se Tizio di sua volontà venisse a prendere de' materiali dal fondo del privato ; l' azione, che s' istituirà sull' oggetto , non toccando l' interesse pubblico , ed avendo rapporto solamente a quello peculiare dell' appaltatore, deve esaminarsi dal giudice comune.

Su questo articolo si domanda a quale delle due giurisdizioni appartenga l' esame delle cause, che la pubblica amministrazione istituisce contro i suoi appaltatori per danni a lei recati nell' esecuzione dell' appalto.

Taluni opinano, che siccome le controversie di questo genere tra gli appaltatori e

ì privati sono sottratte dalla giustizia ordinaria; così per ragione *a majori* debbano le cause anzidette essere anche dell'autorità incaricata del contenzioso amministrativo.

D'altra parte si osserva, che la legge del dì 21. Marzo 1817. è una legge di eccezione; e la interpretazione delle leggi eccezionali è restrittiva, non già espansiva. Oltre di che le quistioni, di cui è parola, cadono sull'esecuzione de' contratti di appalto, le quali sono de' giudici comuni, siccome sopra abbiamo veduto.

Questa seconda opinione in favore della giustizia ordinaria è avvalorata da una decisione della Gran Corte de' Conti del 9. Genajo 1824, confermata con real rescritto del dì 28. febbrajo dello stesso anno, in una causa di questa natura tra il comune di Massalubrense e l'appaltatore de Majo (26).

(26) Real Rescritto del dì 28 febbrajo 1824, per l'organo del Ministero dell'Interno, diretto al Procurator Generale della G. C. de' Conti.

» Avendo rassegnato al Re (N. S.) l'avviso
» pronunziato da cotesta G.C. nella contestazione tra

A questo articolo ha rapporto un real decreto del dì 15. Aprile 1812, che dà agl'intendenti la facoltà di pronunciare in consiglio d'intendenza una multa contro gli appaltatori di strade, ove non abbiano a tempo opportuno ammaniti i materiali. La rescissione poi del contratto, derivante da una tal mancanza, per l'enunciato decreto è pronunciata anche dall'Intendente, ed approvata dal Ministro dell'Interno, sull'avviso del Direttore Generale di ponti e strade.

» il Comune di Massalubrense e gli eredi di Giuseppe de Majo, già appaltatore della riattazione e costruzione di quelle strade interne, la M. S. si è degnata uniformarvisi, ed ha approvato dichiararsi l'incompetenza del potere amministrativo, annullarsi la decisione del Consiglio d'Intendenza, e rimettersi le parti a' tribunali ordinari. Nel Real nome ec. Firmato Amati.

ARTICOLO XI.

Quanto alle azioni de' privati, per essere indennizzati del prezzo delle loro proprietà occupate o danneggiate per motivo di pubblici lavori, vi sarà da noi provveduto con altra legge particolare.

In tutti i tempi il diritto di proprietà è stato riguardato come sacro ed intangibile, ed ha meritato la protezione delle leggi. I libri antichi in generale, e quelli delle leggi in particolare, predicano costantemente questa massima. Nondimeno l'interesse pubblico talvolta richiede, che il Re col suo sovrano potere ordini al privato di cedere i suoi beni. Di questo potere il Principe non usa, che per motivi di grandissimo momento, i quali nella rarità e gravità delle circostanze contengono la garanzia della regola.

La demolizione di una casa, l'occupazione di un predio rustico è tante volte necessaria per la costruzione di una strada o di un forte, che servono al comodo pubblico, alla difesa pubblica.

E poichè la giustizia esige che alle persone interessate sia dato il ristoro delle loro perdite; perciò il presente articolo, uniformemente all' articolo 470. delle leggi civili (27), promette una legge sull' indennizzo da darsi a' privati per l' occupazione delle loro proprietà. Ma questa legge non si è ancora emanata, e solamente esiste un real rescritto del dì 30. Luglio 1823. nella causa di un certo Scarpa, che determina in linea economica, e non di contenzioso, il metodo da seguirsi in tali casi (28). Un tal rescrit-

(27) Art. 470. » Nessuno può essere costretto a
 » cedere una sua proprietà, se non per causa di uti-
 » lità pubblica, e mediante una giusta e preventiva
 » indennità ».

(28) » Ho rassegnato a S. M. le carti concer-
 » nenti il conflitto di attribuzione, elevato dal tribuna-
 » le civile di questa capitale e 'l Consiglio d' Inten-
 » denza, quì del pari residente, nella causa tra la
 » Direzione generale di ponti e strade e D. Niccola
 » Scarpa. Questi erasi doluto rimaner danneggiato un
 » fondo di sua proprietà a ragion di muro che la
 » Direzione generale, nella idea di mantenere la stra-

to è l'applicazione dell'articolo 199. della legge organica dell'ordine giudiziario pe' do-

» da denominata del Campo di Marte , aveva fatto
 » costruire accosto al medesimo ; e quindi aveva chie-
 » sto innanzi all'autorità giudiziaria demolirsi questo
 » muro , ed essere indennizzato de' danni ed interes-
 » si , che per esso allegava di aver sofferto.

» S. M. ha considerato , che non possono i giudici
 » del contenzioso amministrativo , e quelli del conten-
 » zioso giudiziario conoscere ad istanza de' privati ,
 » senza una preventiva autorizzazione superiore , del-
 » la regolarità delle operazioni disposte dalle pubbliche
 » amministrazioni , o de' danni per esse ricevuti ; che
 » debbano per la via del ricorso avanzare i loro re-
 » clami al Real Trono , ed a' Ministri Segretari di
 » Stato ; e dietro questi reclami , presa cognizione
 » dell'affare , possa disporsi superiormente , qualora
 » vi sia luogo , la repressione dell'abuso , la retti-
 » ficazione dell'eccesso , o in fine la liquidazione del
 » danno.

» Per tali considerazioni S. M. , udito il parere
 » del Consiglio di Stato ordinario , con decisione del
 » dì 30. Luglio 1823. in Firenze , ha risoluto non es-
 » servi luogo ad elevazione di conflitto nella specie ;
 » e che debba considerarsi e convertire in ricorso al-

mini di quà dal faro , e dell'articolo 230 di quella pe' domini di là dal faro , del dì 7. Giugno 1819. (29) . In forza del medesimo i giudici del contenzioso amministrativo o dell' ordinario non possono procedere

» la M. S. la istanza prodotta da D. Niccola Scarpa
 » presso l' autorità giudiziaria . Ha risoluto in oltre
 » S. M., che il tribunale civile di Napoli debba
 » procedere sulla istanza di D. Niccola Scarpa in con-
 » tradizione dell' amministrazione de' ponti e strade ,
 » e giudicare se il danno che si alliga sia derivato
 » dall' operazione fatta dall' amministrazione , e quale
 » indennità sia dovuta all' attore , condannando a pre-
 » starla chi di diritto.

Nel Real nome ec. Il Ministro di Giustizia —
 Firmato Tommasi.

(29) I citati articoli sono ambidue del tenor seguente :

» Non potranno (*i giudici ordinari*) in alcun
 » caso immischiarsi nelle funzioni amministrative , nè
 » citare direttamente ed avanti a loro gli amministra-
 » tori per oggetti relativi alle loro funzioni , nè co-
 » noscere i conflitti tra le autorità giudiziarie ed am-
 » ministrative. »

nelle azioni per danni di questa natura, senza una speciale delegazione superiore.

Vi ha finalmente un real rescritto del dì 2. Settembre 1826. (30), che stabilisce di

(30) Ad oggetto che ne' pagamenti, i quali si eseguono per compenso di fondi occupati o danneggiati per novelle costruzioni di strade, si assicurino gl'interessi di coloro che possono vantare diritto tanto su' fondi de' quali si paga il compenso, quanto su' proprietari, a cui i pagamenti dirigonsi, il Re (N.S.) nell'ordinario Consiglio di Stato del 21. Agosto 1826, uniformemente al parere rassegnatogli, si è degnato di approvare il seguente regolamento.

Art. 1. » A misura che verranno approvati i
 » pagamenti per compenso di fondi occupati o dan-
 »eggiati per costruzione di nuove strade, verrà in-
 »serito nel giornale del regno, a cura del Direttore
 » Generale di ponti e strade, un elenco de' proprie-
 »tari a' quali pagasi il compenso, con la indicazio-
 »ne della somma del compenso, de' fondi a cui il
 » compenso si riferisce, e del comune nel quale i
 » fondi sono siti, affinchè possano averne piena cono-
 »scenza i creditori ipotecari, e tutti coloro che a
 » qualunque altro titolo vantano diritti su' fondi stessi.

» Note con eguali indicazioni verranno a cura

★

doversi dare l'indennizzo in proposito, pre-
vi pubblici affissi, a motivo che sul fondo
occupato possono vantar diritti delle terze
persone, come creditori iscritti.

» degl' Intendenti delle provincie, affisse ne' comuni
» ove sono siti i fondi, de' quali si paga il compenso.

Art. 2. » Nel corso di un mese, a contare dal-
» la data del giornale, i creditori e tutti coloro, che
» vanteranno diritti su' fondi, dovranno comparire in-
» nanzi agl' Intendenti delle provincie, ove sono siti
» i fondi de' quali si paga il compenso, per impe-
» dire i pagamenti.

Art. 3. » Gl' Intendenti faranno le funzioni di
» conciliatori, e non riuscendo loro di mettere le par-
» ti in accordo, verseranno le somme nella Cassa di
» Ammortizzazione, per rimanervi in deposito fino
» alle relative decisioni de' tribunali.

Art. 4. » Trascorso il mese, e non essendo com-
» parso alcuno ad impedire i pagamenti de' compen-
» si, la real tesoreria e la cassa delle opere pubbli-
» che provinciali non rimarranno ad altro tenute; ed
» il danaro sarà pagato a' proprietari de' fondi. »

Nel real nome le comunico ec. — Napoli 2. Set-
tembre 1826. — Pel Consigliere Ministro di Stato delle
Finanze impedito — Firmato — Il Direttore Caropreso.

ARTICOLO XII.

Saranno di competenza de' giudici del contenzioso amministrativo le controversie relative alle tasse , alla ripartizione , ed alla esazione delle contribuzioni dello stato e de' comuni , così per le nuove contribuzioni , come per gli arretrati delle antiche , in conformità delle leggi.

Grandi spese debbono erogarsi pel mantenimento de' funzionari , delle strade , delle riviere , e di tutte le opere pubbliche. La pace stessa , che tanto interessa la tranquillità de' cittadini , per conservarsi ha mestieri di una armata ; é questa non può sussistere senza un soldo. *Neque enim quies gentium sine armis , neque arma sine stipendiis , neque stipendia sine tributo haberi possunt* (31).

E poichè la conservazione de' sudditi dipende da quella dello stato ; di cui essi sono membri ; e per la conservazione dello stato si richiedono delle spese ; perciò ogni

(31) Tacit. Annal. 4.

suddito è nel dovere di contribuire alle spese dello stato , onde assicurare la propria conservazione. Ecco dunque la necessità di adoperarsi i mezzi , da cui si possa ottenere una rendita pel mantenimento delle cose che tendono alla conservazione anzidetta.

Tali mezzi si appellano tributi ; e tutto ciò che si ritrae dalle imposte , ritorna in beneficio di ogni cittadino , a somiglianza de' vapori che cadono sulla stessa terra , da cui si elevano.

Ora è interesse dell'amministrazione pubblica , che le quistioni sull'estensione e sul modo delle contribuzioni non si recassero al potere giudiziario , perchè allora oltre il ritardo che verrebbe a prodursi alla riscossione di esse , il sistema de' tributi e delle imposte per via d'interpctrazioni e di distinzioni potrebbe essere scompigliato e sconvolto , e le disposizioni governative si assoggettirebbero alla cognizione de' tribunali ordinari.

Presso di noi tre specie di tributi abbiamo , cioè *tasse civiche* , *dazi diretti* , e *dazi indiretti*. Le prime sono quelle imposi-

zioni che gravitano ordinariamente sopra com-
mestibili, e che servono per le spese parziali
de' comuni. Di esse si tratta nella legge del
di 12 Dicembre 1816. Le quistioni che ri-
guardano 1.° se le tasse civiche si debbono
o pur no: 2.° se'l loro carico sia regolare o
eccedente: 3.° se il cassiere abbia esatto nel
tempo e nel modo prescritto da' regolamen-
ti, sono tutte della giustizia amministrativa,
giusta le istruzioni in istampa del Consigliere
Ministro di Stato Miot sulla legge amministra-
tiva, del di 8 Agosto 1806 (32).

Per *contribuzioni dirette* s' intende il
peso fondiario che gravita sopra i predi urba-

(32) L'art. corrispondente del citato regolamen-
to è concepito ne' termini seguenti.

» Ogni qualvolta un cittadino si senta leso per
» la *quota* di contribuzione dello Stato, o per una
» *tassa civica* a lui imposta, o per lo *ratizzo* di qua-
» lunque imposizione comunale, o finalmente per lo
» *modo di esazione* dell'una o dell'altra, ha diritto
» di portare le sue doglianze al Consiglio d'Inten-
» denza, il quale provvede sulla loro ragionevolezza
» o insussistenza. »

ni e rustici. Tal dazio serve per far fronte alle spese dello Stato. L' esame delle quistioni che riguardano la imposizione e la riscossione delle contribuzioni dirette, è de' giudici del contenzioso amministrativo; come l' è del pari quella delle controversie circa il *deberi*, a senso del real decreto del dì 10 Giugno 1817.

Non è quì fuori proposito di osservare, che l' arretrato della imposta di un fondo è a carico dell' acquirente, secondo un parere del Consiglio delle contribuzioni dirette de' 7 Gennajo 1817, approvato da S. E. il Ministro delle Finanze in data de' 14 dello stesso mese ed anno. Dapoichè ogni acquirente dee prender conto dal venditore dell' immobile, se vi sia o no arretrato dell' imposta che sul medesimo gravita, essendo i contraenti solidalmente obbligati al pagamento del tributo infisso alle proprietà alienate, giusta l' articolo 8.^o del decreto de' 9 Ottobre 1809.

Giova dippiù conoscere, che un real rescritto del dì 13 Ottobre 1821 fa di competenza de' giudici di circondario il procedi-

mento a' sequestri a motivo di ritardato pagamento delle contribuzioni dirette, senza limitazione di somma (33):

Finalmente diconsi *dazi indiretti* le imposizioni che gravitano sopra oggetti mobili, che dall'estero s'introducono nel regno, o che da' paesi si portano nella capitale. Alcuni di essi sono stati stabiliti per far prosperare le belle arti e le scienze presso di noi, colla proibizione indiretta della immissione delle cose straniere. Altri sono stati istituiti per accorrere a' bisogni della nazione.

(33) A' Regi Procuratori presso le Gran Corti e tribunali civili.

„ Il Direttore della real Segreteria di Stato del-
 „ le Finanze mi ha partecipato con foglio de' 29 Set-
 „ tembre ultimo, che S. M. uniformemente al pa-
 „ rere della Commissione consultiva temporanea, sia-
 „ si degnata ordinare, che i giudici di circondario
 „ pe' sequestri a cagione di ritardato pagamento delle
 „ contribuzioni dirette sieno competenti a procedere
 „ senza limitazione di somma qualunque.

„ Nel comunicare ec. — Il Direttore della Real
 Segreteria di Grazia e Giustizia Firmato — Raffaele
 de Giorgio.

La legge del dì 20 Dicembre 1826 su' dazî indiretti ha creato de' giudici distrettuali doganali, a' quali ha attribuito l'esame delle quistioni che nascono circa i modi esecutivi della percezione di essi, il quale esame prima si faceva da' giudici di circondario, cui sono ora subentrati i detti giudici doganali, che sono i giudici circondariali residenti ne' capoluoghi de' distretti, ad eccezione di Napoli, Palermo, e Messina, dove esistono de' giudici speciali sull'oggetto, detti *giudici del contenzioso doganale*.

Appartiene a' Consigli d'Intendenza esaminare le controversie circa la interpretazione de' regolamenti doganali, come atti dell'amministrazione pubblica.

E sono di competenza delle Gran Corti Criminali i controbandi qualificati, come quistioni di alto penale.

ARTICOLO XIII.

Saranno di competenza de' giudici del contenzioso amministrativo le controversie che potranno sorgere circa la validità e la interpretazione de' contratti così civili che militari; il tutto a' termini dell' art. 8.º per forniture o per lavori militari.

Ogni governo oltre delle leggi ha bisogno della forza delle armi per poter in tutt' i tempi conservare il suo splendore, e difendersi dalle esterne invasioni e da' tumulti interni: *Imperatoriam majestatem non solum armis decoratam, sed etiam legibus oportet esse armatam, ut utrumque tempus et bellorum et pacis recte possit gubernari.* Interessa quindi allo stato, che vi sia un' armata, e che alla medesima non manchi il necessario mantenimento, altrimenti o la forza mancherebbe, o i militari servirebbero malcontenti, e ne' momenti difficili non si potrebbe riposare sulla loro fede.

E poichè a questo mantenimento si prov-

vede per mezzo delle forniture; le controversie che hanno rapporto alla legittimità alla validità ed alla interpretazione degli atti di fornitura, sono di tanta importanza, che non potendosi senza pericolo abbandonare a' giudici ordinari, si sono attribuite alle autorità incaricate del contenzioso amministrativo.

Giova qui avvertire, che la Gran Corte de' Conti giudica in primo grado le quistioni che nascono su i contratti stipulati da' Ministri nell'interesse delle amministrazioni che da loro dipendono, giusta l'articolo 14 della legge del 29 Maggio 1817 sull'organizzazione della Gran Corte de' Conti. E poichè i contratti stipulati dalle Giunte militari si considerano come fatti dal Ministro della Guerra, a tenore dell'articolo 51 della legge sull'amministrazione militare del 29 Giugno 1824 (34). Quindi è che la Gran Corte de' Conti giudica le controversie relative alla validità alla legittimità alla interpretazione ed all'esecuzione de' contratti militari.

Finalmente si osserva, che per contratti

(34) Vedi note n.º 20, e 21. pag. 65. e 66.

militari quì s' intendono quegli atti , che riguardano forniture , ovvero costruzione di fortificazioni e di altre opere da guerra.

A R T I C O L O X I V .

Quanto a' giudizi sulla legittimità delle prede marittime , saranno osservate le disposizioni concernenti un tale oggetto.

La legittimità delle prede marittime è una materia, che dipende dalle relazioni politiche del nostro governo colle altre potenze. Di esse giudicano in primo grado le Commissioni delle prede e naufragi stabilite in ciascun distretto di marina del regno , ed in secondo grado il Consiglio delle prede, residente in Napoli. Le decisioni però di un tal Consiglio non hanno forza esecutiva , se non dopo l' approvazione Sovrana , secondo appare dalla legge del dì 2 Settembre 1817 , data sull' oggetto.

E quì da osservare , che una è la divisione territoriale del regno in distretti, giu-

sta la legge del dì 1.º Maggio 1816 , ed altra la divisione marittima, anche in distretti. Alla seconda hanno rapporto la legge de' 30 Luglio 1818 sulla navigazione di commercio del Regno delle due Sicilie , il real decreto de' 28 Maggio 1821 determinante l'abolizione dell' ascrizione marittima pe' domini di quà dal faro, la legge de' 25 febbrajo 1826 che detta il nuovo metodo da serbarsi sulla navigazione di commercio , non che il real decreto del dì 1.º Agosto 1816 che ingiunge l'obbligo al Comandante del legno naufragato di compilare il verbale degli oggetti sommersi.

ARTICOLO XV.

Per ciò che appartiene alla contabilità dello Stato e de' comuni , saranno osservate le disposizioni riguardanti un tal ramo di amministrazione.

Le medesime disposizioni saranno applicabili a' conti degli stabilimenti pubblici , siti negli anzidetti comuni , e riputati come altrettanti sezioni de' medesimi.

Ogni amministrazione ha bisogno di una persona incaricata di riscuotere e conservare le sue rendite. Per tale esazione possono aver luogo diverse quistioni tra l' amministrazione e'l contabile , concernenti il rendimento de' conti , i doveri e la responsabilità degli esattori. E poichè dalla fedeltà o infedeltà degli amministratori del pubblico danaro dipende l' andamento de' servizi dello Stato , la quiete delle armate , ed il successo delle intraprese del governo ; le cause tra le amministrazioni e i loro contabili sono di tanto interesse, che non possono essere materia della giustizia.

ordinaria , se pure non si voglia confondere oggetti e rapporti tra loro differentissimi , di diritto cioè privato e pubblico. Le leggi civili infatti non dettano le regole , che riguardano l'amministrazione del danaro pubblico , ed in termini generali dichiarano , che rimangono in vigore i regolamenti presistenti sul proposito.

Le principali disposizioni relative alla contabilità dello Stato ed alle amministrazioni finanziere sono del 26 Marzo e 12 Settembre 1816, del 2 febbrajo e 7 Settembre 1818, del 2 Dicembre 1823, e del 24 Novembre 1827. Finalmente le istruzioni del dì 20 Maggio 1820 designano le autorità , a cui è attribuito l'esame de' conti degli stabilimenti pubblici.

E poichè ogni contabile per assicurare l'interesse dell'amministrazione è tenuto a dare cauzione; il giudizio sulla validità della cauzione per la sua importanza è sempre del Consiglio d'Intendenza , giusta le teorie generali sull'esame della validità degli atti amministrativi.

Dippiù due reali decreti, uno del dì 28 Maggio 1816, e l'altro de' 20 Luglio 1818, determinano, che le cauzioni delle persone incaricate di esigere le rendite fiscali debbono darsi in iscrizioni sul Gran Libro.

Le cauzioni poi de' contabili delle amministrazioni finanziere al di là dal faro, non che di quelli al di quà che possono darle in immobili, debbono valutarsi giusta la norma stabilita dal real decreto de' 18 Marzo 1830.

L'arresto personale è un mezzo concesso dalle leggi per facilitare l'adempimento delle obbligazioni. Questo mezzo nelle convenzioni civili si concede, allorchè dalle parti contraenti si trova pattuito. Il favore intanto dovuto alle pubbliche amministrazioni ha fatto stabilire con tre reali decreti, del 2 febbrajo e 7 Settembre 1818, e de' 2 Dicembre 1823, che ancorchè non esista un patto che sottoponghi espressamente all'arresto personale i contabili dello stato e delle amministrazioni pubbliche ne' casi di malversazione o di renitenza in dare i conti, nondi-

meno un tal patto si dee avere per implicito al contratto; e le significatorie spedite dalle autorità competenti contro i contabili sono eseguibili anche coll'arresto personale.

Un tal privilegio accordato alle amministrazioni finanziere non è nuovo tra noi. Chi infatti abbia la più leggiera conoscenza della nostra antica legislazione, e della giurisprudenza camerale, sa bene che tra noi le significatorie spedite, sia dalla regia camera contro i contabili dello stato, sia da' razionali locali contro gli amministratori delle università e degli stabilimenti pubblici, erano suscettibili di esecuzione reale e personale.

E poichè i cassieri comunali sono assimilati a' contabili del real tesoro per l'articolo 66 della legge de' 12 Dicembre 1816; (35) perciò anche tali esattori sono tenuti coll'arresto personale, sebbene non si sia pattuito nell'obbliganza.

(35) Art. 66. » Le obbligazioni de' cassieri e
 » de' loro fideiussori verso i comuni sono esecutive,
 » come quelle de' contabili verso la tesoreria generale
 » e de' fideiussori de' medesinii cc. »

Non sarà intanto fuori di proposito osservare, che la responsabilità de' cassieri comunali essendo solidale a' sindaci e decurioni, debbono gli esattori incontrare la piena fiducia de' decurionati; e potendo la medesima mancare da un momento all' altro, hanno questi il diritto di rimuovere i cassieri, sempre che loro piaccia (36).

(36) » Con real rescritto de' 21 di Giugno ultimo fu a lei partecipata la risoluzione presa da S. M. » nel consiglio de' 17. dello stesso mese, che nelle » malversazioni degli esattori delle contribuzioni dirette s'intendessero cumulativamente tenuti al rimborso tanto i sindaci e decurioni del tempo in cui gli esattori furono nominati, quanto i sindaci e i decurioni sotto l'amministrazione de' quali le malversazioni si commettono, rimanendo salva a' decurionati la facoltà di eleggere nuovi esattori, sempre che quei che si trovano in servizio, non sieno di loro soddisfazione, o non possano dare le convenienti guarentie.

» Posteriormente avendo io rassegnato a S. M. » le osservazioni degl' Intendenti di varie provincie sulla disposizione, che obbliga alle malversazioni degli esattori i sindaci ed i decurioni dell'epoca della

★

Giova inoltre avvertire, che un real decreto del dì 26 Marzo 1816 ha stabilito, che i contabili dello stato non sono prosciolti da' regolamenti di pubblica amministrazione, se non quando rimangono scaricati dalle conseguenze delle loro gestioni in virtù di conti resi, e giudicati. Dapoichè essi allora sortono dalla giurisdizione degli amministratori superiori, e dalla coercizione de' regolamenti amministrativi. Oltre di che per aver luogo una coazione amministrativa contro un contabile destituito fa d' uopo, che ricusi di rimettere la sua commessione, i registri, e di dare i

» nomina di quelli; la M. S. nel consiglio de' 4 del
 » corrente mese ha ordinato, che sia ritrattata la sua
 » precedente risoluzione, e che la responsabilità de-
 » gli esattori si limiti a' soli sindaci e decurioni, nel-
 » l' esercizio de' quali accadono le malversazioni, la-
 » sciandosi ad essi la facoltà di eleggere nuovi esatto-
 » ri, sempre che quelli che si trovano in servizio,
 » non sieno di loro soddisfazione, o non possano da-
 » re le convenienti guarentie—Napoli 9 Luglio 1817.
 Pel real Ministero delle Finanze agl' Intendenti delle
 provincie.

conti, ovvero che abbia attrassato di consegnare il prodotto della sua percezione, o che abbia fatto un voto nella cassa. Ora in tutti questi casi si tratta di trasgressioni non giustificabili; nè può temersi che le ragioni de' contabili restino conculcate dalla celerità del procedimento, poichè hanno diritto di produrre i loro gravami presso la Gran Corte de' Conti.

Il giudizio dippiù contro i garanti de' contabili è della giustizia amministrativa, poichè poggiando sulla fideiussione la sicurezza dell' amministrazione interessata, le cause di questo genere sono di tanta importanza, che non si potrebbero abbandonare al giudice comune, senza esporre a gravi pericoli l' interesse pubblico.

Parimenti l' esame delle quistioni sul disvincolo delle cauzioni de' contabili delle amministrazioni finanziere è de' giudici del contenzioso amministrativo, a tenore degli articoli 2.^o, e 3.^o del real decreto de' 14. Luglio 1826.

Su tal proposito bisogna ancor conoscere, che il decreto de' 9 Gennaio 1812 pone a

rischio e pericolo de' ricevitori le somme da esse riscosse, finchè non ne abbiano fatto il versamento. Questa obbligazione si ha non solo da' ricevitori proprietari, ma anche dagl' interini, giusta un avviso della Gran Corte de' Conti del dì 19. Novembre 1817, approvato dal Re con rescritto degli 11 febbrajo 1818. Dapoichè i ricevitori ordinari differiscono dagl' interini nella sola durata delle funzioni, ma sì gli uni che gli altri sono egualmente amministratori del pubblico danaro.

Inoltre il dec. de' 14. Ottobre 1813. prescrive ciò che si deve adempiere da ogni contabile per non essere risponsabile de' danni cagionati dal suo predecessore.

Finalmente il dubbio che aveva luogo in Francia, se i beni de' pubblici stabilimenti debbano considerarsi come beni dello Stato o come beni de' comuni, presso di noi è risoluto nel secondo senso, perchè tutto l' utile di questi stabilimenti è degli abitanti de' comuni in cui esistono, ed il governo non esercita sopra de' medesimi che la sola vigilanza tutelare.

ARTICOLI XVI e XVII.

Apparterrà alle autorità del contenzioso amministrativo l'autorizzare il demanio dello stato, la nostra real casa, i nostri reali siti, la direzione de' beni riservati alla nostra disposizione, la direzione de' beni donati reintegrati allo stato, gli stabilimenti pubblici ed i comuni, a formare domande in giudizio, salvo il disposto nell'articolo 304. della nostra legge del dì 12 Dicembre del passato anno sull'amministrazione civile.

Apparterrà alle stesse autorità di conciliare le amministrazioni enunciate nel precedente articolo coi privati, i quali avessero a formar dimande in giudizio contro di esse. A tale effetto i privati prima di promuovere le loro azioni, saranno tenuti di presentare alle autorità anzidette una dimanda per conciliazione. Ove questa riesca inutile, e lo stato, la nostra real casa, i nostri siti reali, la direzione de' beni riservati alla nostra disposizione, la direzione de' beni donati reinte-

grati allo stato, i comuni, e gli stabilimenti pubblici non abbiano volontariamente fatto diritto alla domanda dell'attore, le autorità del contenzioso amministrativo rilasceranno allo stesso, al più tardi fra un mese dalla dimanda presentata, un certificato di non seguita conciliazione. Scorso questo termine gli attori rimarranno esonerati dalla necessità di produrre innanzi alle autorità giudiziarie il documento della tentata conciliazione. Le autorità suddette dovranno sempre informare i rispettivi nostri Segretari di Stato Ministri dell'esito della conciliazione.

Le cause espongono i contendenti a pericoli e dispendi. È quindi saggio consiglio che nell'istituire un giudizio l'attore ponga mente alla giustizia dell'azione che vuole sperimentare.

E poichè un tale esame non può eseguirsi, se non da persone versate nelle cose del diritto; perciò il Re ha sanzionato che le amministrazioni pubbliche, di cui egli è tutore supremo, non possano istituire alcun

giudizio , se prima i Consigli d'Intendenza , ne' quali sedono uomini dotati di dottrina e prudenza , non conoscano della giustizia dell'azione , a' termini degl' art. 303 e 304 della legge del 12 Dicembre 1816 (37).

Se però l'amministrazione pubblica non sta da attrice in giudizio , ma sostiene le parti di rea convenuta ; in tal caso ad oggetto di frapporre un ostacolo alle liti , il sommo imperante ha prescritto che i particolari prima di sperimentare le vie giudiziarie debbano adire i Consigli d'Intendenza, per tentare una conciliazione, l'esito della quale da' detti Consigli si partecipa al Ministro Segretario di Stato , da cui l'amministrazione convenuta dipende , rilasciando in pari tempo alle

(37) Art. 303. ,, Il Consiglio d'Intendenza ri-
 ,, conoscendo che l'azione che si vuole promuovere
 ,, sia evidentemente ingiusta , o che possa risultare a
 ,, danno , anzicchè ad utile del comune , o che sia
 ,, sfornita de' necessari documenti , niega o sospende
 ,, l'autorizzazione.

Art. 304. ,, Contro la determinazione presa dal
 ,, Consiglio d'Intendenza può reclamarsi al Ministro .
 ,, cui è riservata la risoluzione definitiva. ,,

parti il certificato della tentata conciliazione.

Due cose giova quì osservare: la *prima* si è, che l'amministrazione pubblica non ha bisogno dell'autorizzazione del Consiglio d'Intendenza per produrre appello avverso una sentenza de' primi giudici; poichè l'appello non forma un nuovo giudizio, ma è un mezzo di difesa che la legge accorda nelle cause di qualche momento. Questa opinione per le amministrazioni pubbliche è uniforme a ciò che la Corte di Cassazione di Napoli decise a' 15. Luglio del 1813. per la moglie, che una volta autorizzata dal marito a stare in giudizio, non abbia bisogno di novella autorizzazione in altro grado di giurisdizione (38).

La *seconda* si è, che se la lite verte tra amministrazione pubblica e particolare, la conciliazione, di cui poco fa si è parlato, può dal particolare non essere abbracciata, e procedersi al giudizio; ma se la causa ha luogo tra due amministrazioni pubbliche, pos-

(38) Vedi Dizionario di Armellini Tomo IV. pagina 197.

sono i Consigli anzidetti formare un progetto di accomodo contro la volontà delle stesse parti, ed inviarlo a' rispettivi Ministri per la superiore approvazione, secondo l'art. 313 della legge organica amministrativa (39).

E quì cade a proposito di accennar di passaggio, che alle amministrazioni pubbliche le leggi accordano gli stessi privilegi che si concedono a' minori. E poichè nelle contrattazioni che si fanno co' pupilli, e nell'ac-

(39) Art. 313. „ Quante volte un comune debba
 „ agire contro un'amministrazione pubblica, oppure
 „ un agente di questa abbia qualche azione a sperim-
 „ mentare contro un comune, le vicendevoli doman-
 „ de coi documenti e le deliberazioni decurionali sa-
 „ ranno presentate al Consiglio d'Intendenza, il quale
 „ esamina le ragioni di ciascuno, e propone i mez-
 „ zi economici per conciliare gl'interessi rispettivi. Il
 „ provvedimento del Consiglio è rimesso per copia al
 „ Ministro dell'Interno ed al Ministro del dipartimen-
 „ to interessato, i quali mettendosi di accordo pro-
 „ porranno fra due mesi alla nostra approvazione un
 „ piano di convenzione. Il giudizio sarà intentato nel-
 „ le forme ordinarie, nel caso che fra quattro mesi,
 „ a datare del giorno dell'invio delle carte a' Mini-
 „ stri, non ne sia emanata risoluzione definitiva. „

cettazione di disposizioni a prò de' minori , si richiede l' autorizzazione del tutore o l' omologazione del tribunale ; così è , che le pubbliche amministrazioni ne' loro contratti e nelle adizioni di lasciti fatti in favor loro hanno anche bisogno dell' approvazione del Re , che è il tutore supremo di tutte le amministrazioni pubbliche , ovvero dell' autorizzazione di quei funzionari amministrativi , cui dal sommo Imperante è delegata la tutela di esse .

Però il difetto di autorizzazione non giova in simili casi a' privati , e vi si può supplire anche posteriormente all' accettazione e formazione dell' atto ; poichè l' autorizzazione serve a rendere soltanto il corpo morale capace dell' acquisto , a quella guisa che i minori contraendo legano i maggiori , ma non si legano essi . Elevata infatti non ha guari la quistione , se convenisse concedersi l' autorizzazione sovrana alla chiesa parrocchiale di S. Maria del Soccorso in Monteleone , onde accettare una donazione dopo la morte del donante , si ottenne dal Re risoluzione affermativa , con decreto del dì 15. Novembre

1827 , dietro uniforme parere della Consulta del regno.

Inoltre è da avvertirsi , che nelle disposizioni fatte a prò delle amministrazioni pubbliche l'autorizzazione ad accettare è necessaria , allorchè tal disposizione si contiene in una scrittura pubblica o privata , perchè la sua accettazione è produttiva di obbligazioni in persona dell' accettante . Ma se il lascito è di un oggetto mobile , che si dona *brevi manu* ; allora siccome l'accettazione non può partorire obbligazioni , sembra inutile l'autorizzazione ad accettare.

In ultimo giova conoscere , che per motivi di utilità può ordinarsi l'esecuzione di un contratto formato con un' amministrazione pubblica , malgrado il difetto della subasta , giusta un parere della Commissione consultiva de' Presidenti della Gran Corte de' Conti de' 22. Gennajo 1818 , approvato con ministeriale dell' Interno de' 28. febbrajo dello stesso anno. Dapoichè ne' contratti stipulati colle amministrazioni pubbliche la subasta ha luogo , per assicurare l' utilità di esse ; onde

sarebbe inopportuno il tener conto delle commesse irregolarità, nel caso di positivo vantaggio.

Sull' articolo 17 di questa legge si elevò non ha guari il dubbio, se la conciliazione debba sperimentarsi anche nelle cause sommarie ed urgenti.

Comunque la generalità delle espressioni adoperate nell' articolo risolva un tal dubbio affermativamente; tuttavia a motivo di conciliare l' interesse pubblico col bene de' privati, sarebbe utile di adottarsi un temperamento pe' giudizi di turbato possesso, e soprattutto per le nunciazioni di nuove opere. Dappichè le innovazioni arbitrarie e gli attentati alle altrui proprietà sono molto perniciose all' ordine pubblico ed al riposo delle famiglie; e conviene che le parti interessate possano prontamente produrre i loro reclami presso le autorità competenti, onde impedirsi che si produca alterazione allo stato attuale delle cose.

ARTICOLO XVIII.

La facoltà di giudicare delle controversie del contenzioso amministrativo apparterrà agli Eletti, a' Sindaci, a' Consigli d' Intendenza, al Consiglio delle prede marittime, alla Gran Corte de' Conti, secondo le regole delle rispettive competenze, ed alle Camere di giustizia e dell' interno del Supremo Consiglio di Cancelleria; per quanto concerne le decisioni di conti della Corte anzidetta; a' termini della legge de' 12. Dicembre 1816.

Inutili sarebbero le leggi, se non vi fossero le persone incaricate della loro applicazione a' fatti particolari. Da ciò nasce la necessità del ministero de' giudici.

L' autorità di giudicare risiede essenzialmente nel Principe. Ma siccome il Re, occupato negli affari molteplici dello stato, non può da se esaminare tutte le quistioni de' suoi sudditi, ha creato de' funzionari, a cui ha delegata siffatta autorità. Ed ecco

una gran differenza che intercede tra il potere legislativo che si esercita sempre dal Re , e 'l potere giudiziario la di cui amministrazione è per lo più confidata a de' magistrati.

Le qualità che debbono ammirarsi ne' giudici , sono la rettitudine , la impassibilità , la incorruttibilità , la dottrina.

Essi debbono giudicare secondo la legge , poichè sono gli esecutori della medesima; ed il Re solamente ha il diritto d'interpretare le leggi , come atti di sua volontà: *Interpretationem nobis solis et oportet et licet inspicere. Leges interpretari solo dignum esse imperio oportet. Quis legum ænigmata solve- re et omnibus aperire idoneus videbitur, nisi is cui soli Legislatorem esse concessum sit, tam conditor quam interpret legum? solus imperator.*

Bisogna finalmente , che la dignità della carica di giudice sia accoppiata all' esemplarità de' costumi ; poichè dalla condotta delle autorità superiori il basso popolo prende norma a dirigere le sue azioni. *Quod sce-*

pe boni mores plus valeant quam bonæ leges.

Accennati i doveri de' giudici in generale, passiamo ad esporre quali sieno le autorità incaricate ad esaminare le cose di competenza del contenzioso amministrativo.

Tali autorità sono *collegiali*, o *singolari*. La prima delle autorità collegiali si è ora la *Consulta del Regno*, creata con legge del 14 Giugno 1824. Le sue attribuzioni sono in gran parte simili al Supremo Consiglio di Cancelleria, abolito con decreto del 29 Marzo 1821. Essa non procede da se, ma sempre con speciale commessione del Re è chiamata all'esame degli affari, tranne le cause discusse in primo grado presso la Gran Corte de' Conti, le quali in grado di revisione ordinaria passano alla Consulta.

E quì cade a proposito osservare, che in alcuni Stati si trovano de' corpi consultivi incaricati di dare al Principe i loro avvisi, e di proporre gli espedienti pel miglioramento dell'amministrazione. Tali sono presso di noi i Consigli provinciali, la Consulta del regno, il Consiglio de' Ministri,

ed il Consiglio di Stato. Però non è da confondere la *legge*, ch'è un precetto obbligatorio, col *consiglio*, la di cui esecuzione è rimessa all'arbitrio della persona che lo riceve. *Nemo ex consilio obligatur, etiam si non expediat ei cui dabitur, quia liberum est cuique apud se explorare an expediat sibi consilium.*

La seconda autorità collegiale si è la *Gran Corte de' Conti*: Sotto l'occupazione militare la medesima si appellava *Regia Corte de' Conti*: discuteva solamente i conti, che si rendevano da contabili dello Stato: e procedeva alla solennizzazione delle subaste ne' contratti per affitti di dazio, o per altri servigi del governo. Con decreto de' 17 Luglio 1815 si attribuì alla Corte de' Conti anche l'esame de' richiami e querele prodotte o da prodursi contro le ordinanze o decisioni de' Consigli d'Intendenza sopra oggetti di amministrazione comunale o altri, che si solevano rivedere dall'abolito Consiglio di Stato, non che l'esame de' richiami pendenti contro le ordinanze de' passati Commessari ripartitori, incaricati di eseguire le decisioni dell'estinta Commissione feudale.

E qui giova conoscere, che dietro l'abolizione della feudalità fu creato un tribunale straordinario, per dar fine a tutte le liti annose, che pendevano tra gli ex-feudatari e le popolazioni un tempo a loro soggette; il qual tribunale fu chiamato *Commissione feudale*.

In fine la Regia Corte de' Conti, che fu istituita dietro l'abolizione della Camera della Sommaria e del tribunale delle dogane di Foggia, venne in seguito abolita, ed eretta invece una Gran Corte de' Conti, le di cui attribuzioni furono definite nella legge de' 29 Marzo 1817.

La terza autorità collegiale incaricata del contenzioso amministrativo si è il *Consiglio delle prede marittime*. Con legge de' 2 Settembre 1817 furono create in ciascun distretto di marina del regno le Commissioni di prima istanza, per giudicare delle prede marittime e de' naufragi. L'appello avverso le decisioni di tali Commissioni si produce presso il Consiglio delle prede marittime, residente in Napoli. Le decisioni di questo

Consiglio , per rendersi esecutive , han bisogno di essere prima approvate dal Re.

Fra le autorità collegiali del contenzioso amministrativo si annoverano anche i *Consigli d' Intendenza* , istituiti con legge degli 8 Agosto 1806. Essi prima giudicavano in via sommaria le sole quistioni derivanti dalla *tassa ripartizione* ed *esazione* delle contribuzioni dello Stato e de' comuni , dagli *appalti* fatti tra 'l fisco ed i particolari , o tra costoro e le università per pubblici lavori , e dalla *esecuzione* de' medesimi.

La presente legge sul contenzioso amministrativo con quella di sua procedura del dì 25 dello stesso mese ed anno , e la legge de' 12 Dicembre 1816 hanno chiaramente determinato le attribuzioni , di cui ora sono rivestiti i *Consigli d' Intendenza* .

Passando alle autorità singolari incaricate del contenzioso amministrativo , è da sapersi che i nomi di *Sinduco* e di *Eletto* erano odiosi nel passato secolo. Dapoichè tali funzionari esercitavano ordinariamente la carica con dolo o imperizia , talchè si giovavano delle

rendite comunali, che erano a loro disposizione, per proporre motivi di nullità contro la nomina de' novelli amministratori; e facevano scorrere più anni senza essere rimossi dalle loro funzioni.

Oggidi i Sindaci e gli Eletti sono divenuti rispettabili per l'interesse, che prende il governo a provvedere i comuni di uffiziali municipali abbastanza istruiti e probi, i quali amministrano con zelo i popoli, e formando la felicità de' loro amministrati, si gode la tranquillità pubblica.

Di due specie di giurisdizione sono rivestiti gli uffiziali municipali, cioè di una *propria*, e di una *delegata*, siccome si è detto nell'articolo ottavo. Delle funzioni confidategli sotto l'ultimo rapporto possono essere privati, senza perdere il carattere di uffiziali municipali, il quale è costituito dalla giurisdizione, ch'essi hanno come agenti del comune.

Le facoltà de' Sindaci e degli Eletti come giudici del contenzioso amministrativo sono determinate dalla presente legge e da

quella del dì 12 Dicembre 1816, secondo meglio si vedrà in appresso.

In ultimo è da sapersi, che gl' *Intendenti* fanno in alcuni casi anche da giudici singolari del contenzioso amministrativo. Ed invero sono essi esclusivamente incaricati dello scioglimento delle promiscuità, della reintegra delle terre demaniali comunali occupate, delle operazioni in generale relative alla divisione de' demani, e delle quistioni che ne dipendono, giusta gli articoli 174, 175, 176, 177, 186, e 187 della legge del dì 12 Dicembre 1816; osservandosi che la formola apposta in detti articoli, che *debbano gl' Intendenti risolvere tali quistioni in Consiglio d' Intendenza*, significa che l' Intendente prima di provvedere deve sentire l' avviso meramente consultivo del Consiglio d' Intendenza. Infatti negli anni anteriori alla citata legge del 1816 gli stessi Intendenti facevano funzioni di Commissari ripartitori; e questi abbenchè fossero tenuti a sentire l' avviso di due funzionari, erano però liberi a seguirlo o non seguirlo.

ARTICOLO XIX.

Gli eletti giudicheranno di tutte le controversie di polizia urbana, a' termini dell' art. 58. della legge de' 12 Dicembre 1816.

La *polizia* è una voce derivata dal greco, che significa il *governo della città*. Essa è di tre specie di *prevenzione*, d' *investigazione*, e di *punizione*. La prima esercita un potere censorio: le altre due perseguitano e puniscono i colpevoli.

È dell' autorità de' giudici la polizia punitrice ed investigatrice. Si appartiene a' funzionari amministrativi la polizia preventiva.

Premesse tali nozioni è da sapersi, che il primo Eletto è giudice in caso di flagranza nelle contravvenzioni di polizia urbana, la quale detta le regole da seguirsi ne' pubblici spettacoli, ne' locali aperti al pubblico, e nelle vendite de' commestibili, a tenore dell' articolo 278. della legge de' 12. Dicembre 1816. (40).

(40) Art. 278. « I regolamenti di polizia urba-

In Napoli gli Eletti giudicano anche le contravvenzioni sulla portolania e sull'annona, a' termini degli articoli 83 e 84 della citata legge (41).

Ora le parole *è espressamente riserbata al Corpo di Città la portolania e la polizia annonaria* fecero pretendere agli Eletti delle

„ na hanno per oggetto la conservazione della tran-
 „ quillità e dell'ordine pubblico; la legittimità ed
 „ esattezza de' pesi e delle misure; la vigilanza sul-
 „ l'annona e su' venditori di generi annonari; la vi-
 „ gilanza sulla conservazione e la nettezza delle stra-
 „ de, delle piazze, e de' pubblici stabilimenti; e la
 „ pubblica salute.

„ Quelli di polizia rurale si propongono la sa-
 „ lubrità, la sicurezza, e la custodia delle campagne,
 „ degli animali, degli strumenti, e de' prodotti di es-
 „ se; la ripartizione e l'uso delle acque pubbliche
 „ e degli acquidotti addetti al pubblico comodo „.

(41) Art. 83 „ È espressamente riserbata al Cor-
 „ po di Città la portolania e la polizia annonaria „.

Art. 84. „ Nell'esercizio delle facoltà accordate
 „ al Corpo di Città pe' rami di portolania e di an-
 „ nona, l'Eletto nella sua sezione o l'Aggiunto del
 „ carico è autorizzato nelle contravvenzioni a proce-
 „ dere a' termini dell'art. 58 „.

sezioni di Napoli , che il Consiglio d'Intendenza non poteva esaminare le multe da loro inflitte pe' detti rami. Però un real decreto de' 31. Agosto 1818. ha dileguato ogni dubbio sull'oggetto , avendo stabilito che il procedimento da serbarsi nelle contravvenzioni a' regolamenti di portolania e di annona si era quello dettato dalla presente legge sul contenzioso amministrativo; per cui avverso la sentenza dell' Eletto vi è luogo a gravame presso il Consiglio d'Intendenza , a' termini dell'articolo 21.^o di questa legge. Il detto decreto dà pure le norme da seguirsi nella formazione ed esecuzione de' regolamenti enunciati.

Giova conoscere , che i primi Eletti essendo incaricati d'invigilare alla vendita de' commestibili , sostenevano che fosse a loro esclusivamente dato il diritto di porre le assise , al che si opponevano i Sindaci. Sommerso l'affare all'oracolo sovrano , il Re con rescritto de' 19. Giugno 1824. ha determinato , che per le assise giornaliere un tal diritto spettasse a' primi Eletti; ma che le assise di lunga durata , dette comunemen-

te *la voce*, dovessero progettarsi dal Decurionato sulla proposizione del Sindaco, ed essere approvate dall'Intendente (42).

(42) „ La Commissione consultiva presso la Gran
 „ Corte de' Conti avendo esaminato il dubbio eleva-
 „ to, se la facoltà d'imporre le così dette assise
 „ su' generi di consumo sia tra le attribuzioni del
 „ 1.^o Eletto, oppure del Sindaco;

„ Visti gli art. 58, 278, e 279 della legge
 „ de' 12 Dicembre 1816;

„ Considerando, che essendo oggetto di polizia
 „ urbana la vigilanza sull'annona e su' venditori de'
 „ generi annonari, sono in essa comprese le assise;

„ Che sebbene il Sindaco sia la prima autorità
 „ del Comune, ed alla immediatazione di lui il 1.^o
 „ Eletto è incaricato della polizia urbana e rurale:
 „ tuttavia essendo il 1.^o Eletto dalla legge chiama-
 „ to ad esercitare un tale incarico particolarmente e
 „ giusta le istruzioni, che gli verranno date dal de-
 „ curionato, non si può dire che in ordine alle
 „ assise sia nella facoltà del Sindaco di metterle, e
 „ del 1.^o Eletto di farle osservare;

„ Che nello stabilimento delle assise neppure pos-
 „ sa il 1.^o Eletto generalmente esercitare l'incarico
 „ all'immediatazione del Sindaco, e secondo le istru-

Inoltre è da avvertirsi , che il primo Eletto allorchè procede da giudice del contenzioso amministrativo è nell'obbligo di formare un verbale della contravvenzione, affinchè in caso di reclamo si abbiano gli elementi, su di cui era basata la condanna.

In ultimo fa d'uopo osservare, che per

„ zioni , che riceverà dal Decurionato; poichè vi sono assise giornaliere, che sono affari del momento;

„ Che perciò bisogna distinguere le assise, che sono di qualche durata, da quelle giornaliere e soggette a continue variazioni;

„ Ha opinato, che le *assise di qualche durata* debbano fissarsi dal Decurionato a proposta del Sindaco e coll' intervento del 1.º Eletto, e debba questo farle eseguire all' immediazione del Sindaco, a norma della deliberazione decurionale; ma che le *assise giornaliere* debbano stabilirsi dal 1.º Eletto.

„ Nel Consiglio di Stato ordinario del 15 del corrente ho rassegnato al Re (N. S.) l' enunciato parere, e la M. S. si è degnata di approvarlo.

„ Ne la prevengo nel real nome, perchè ne curi l' adempimento. — Napoli 19 Giugno 1824 — Firmato Marchese Amati.

l'art. 277 della legge del dì 12. Dicembre 1816., l'esecuzione giudiziaria de' regolamenti locali di polizia amministrativa, che si fanno dal Decurionato a proposizione del Sindaco, e si approvano dall'Intendente, si appartiene a' giudici di circondario, tranne i casi contemplati negli art. 57, 58, 83, e 84 della citata legge (43).

A R T I C O L O X X .

*I Sindaci saranno competenti a pronunziare
le sole multe, che non oltrepassano
sei ducati per le contravvenzioni
espresse negli art. 6.^o e 7.^o*

Prima ogni Sindaco era vicegiudice di pace nel suo comune. Con decreto de' 16. Novembre 1819. si sono stabiliti in ogni comune del regno un conciliatore ed un supplente al giudice di circondario, affinchè non solo rimanesse ferma la regola, che le funzioni giudiziarie ed amministrative sono essen-

(43) Art. 277. Vedi nota pag. 52.

zialmente distinte e separate, ma ancora perchè a' Sindaci, occupati in molteplici affari municipali, non rimaneva bastante tempo da applicarsi con successo alle cure necessarie pel disimpegno degl'incarichi di polizia, che sono di sommo interesse per la conservazione della tranquillità pubblica.

Dippiù è da sapersi, che la competenza del Sindaco nell'occupazione di suolo comunale riguarda unicamente il possessorio, cioè i soli attentati a lui denunziati con azione di reintegrazione. Dappoichè i giudizi possessoriali sono di breve durata, e pel vantaggio pubblico si richiede che i medesimi sieno trattati dalle autorità amministrative, allorchè si quistiona di occupazione di suolo pubblico. Se però s'istituisce un giudizio petitorio, non vi è timore di prodursi un turbamento istantaneo, attesa la gravità e lunga durata di simili giudizi; e si tratterebbe allora di un'azione di revindica d'immobili, la quale per le teorie precedentemente esposte è della competenza de' tribunali ordinari.

Due rescritti uno del dì 25. Gennajo

1826, e l'altro del dì 7. Giugno del medesimo anno confermano le cose enunciate.

Lo stesso deve dirsi per l'occupazione ed alienazione illegittima del demanio comunale ne' casi, in cui la competenza è degl'Intendenti per l'art. 177. della legge del dì 12. Dicembre 1816. (44).

Su tale articolo conviene osservare, che le contravvenzioni agli articoli 6.º e 7.º del-

(44) Diversi reali rescritti confermano l'esposte teorie; tra quali uno del 31. Gennaio 1829., e due altri del 9. Agosto e 13. Settembre dello stesso anno.

Il primo di essi per l'organo del Ministero di Giustizia diretto al Presidente della Consulta, è del tenor seguente.

„ Sua Maestà cui ho rassegnato il parere della
 „ Consulta de' domini di quà dal farò relativamente
 „ al conflitto di attribuzione nel *giudizio possessorio*
 „ tra Giuseppe Salucci e l' comune di Collelongo
 „ per quistione di occupazione di suolo demaniale
 „ comunale, uniformemente al parere della medesi-
 „ ma, in data de' 29 del corrente si è degnata dichia-
 „ rare, che la cognizione della soggetta contestazione sia
 „ della competenza del contenzioso amministrativo.

Nel real nome ec. Firmato — Marchese Tommasi.

la presente legge, punibili con multa fino a ducati sei, sono quelle indicate dalla legge de' 22. Maggio 1808, sulla giurisdizione di polizia; ne' titoli II. III. e IV. e propriamente negli articoli 30. n. 3.^o e 5.^o, 31., 35., 44., 45., 46., e 47.; i quali titoli trattano de' fatti che turbano la tranquillità e l'ordine pubblico, e de' fatti che riguardano la sicurezza e la salubrità delle campagne, e delle cose rurali (45).

(45) Art. 30 „ Sono compresi in questa classe
N.^o 3.^o „ Quelli che ingombrino le strade pubbliche senza permissione, o le guastino. „

N.^o 5.^o „ Quelli che in qualunque modo occupino un suolo pubblico; o se ne valgano oltre alla disposizione degli statuti municipali di ciascun luogo „

Art. 31 „ Le pene applicabili a' fatti descritti nell' articolo precedente, qualora non si trovino spiegate ne' bandi e ne' regolamenti della polizia amministrativa, sono quelle dichiarate nell' art. 11 di competenza della polizia municipale. Le suddette pene ne' casi contenuti ne' numeri 1, 5, 6, 7, 8, 9, potranno essere esatte, qualora sia seguito il danno. Ne' casi di sola colpa non seguita

In virtù poi dell' articolo 11. di detta legge le pene di polizia municipale sono

„ da alcun danno, la pena non potrà essere esatta,
 „ se non sia stata precedentemente comminata. „

Art. 35. „ Sono compresi in questa classe quel-
 „ li che accendano fuoco ne' loro campi ad una di-
 „ stanza minore di 250 palmi delle altrui case, pa-
 „ gliaje, siepi, boschi, macchie, macchine.

„ Oltre alla rifazione del danno, saranno puni-
 „ bili di una multa di ducati sei, che avrà luogo
 „ ancorchè niun danno avvenisse. Potrà inoltre, se-
 „ condo le circostanze, infliggersi la pena di tre gior-
 „ ni di carcere, o meno. „

Art. 44. „ La cognizione e la punizione delle
 „ contravvenzioni a' regolamenti della deputazione del-
 „ la salute per la maturazione de' canapi e de' lini,
 „ per gli ristagni delle acque, per le colture nocive
 „ alla salubrità dell' aria, apparterrà ai giudici di pa-
 „ ce ed a' tribunali civili delle provincie, secondo le
 „ loro rispettive facoltà, tranne i casi di competenza
 „ de' tribunali criminali. „

Art. 45. „ Sarà parimenti della loro competen-
 „ za, ne' termini dell' art. 4, il reprimere ogni fat-
 „ to che tendesse a corrompere la salubrità dell' aria,
 „ sia col ristagno delle acque, sia coll' aggregamento
 „ di materie malsane. Sarà pure della loro competen-

quelle dettate ne' bandi e ne' regolamenti amministrativi. Ne' casi però in cui esse non si

„ za l' esecuzione delle pene comminate per chi peschi
 „ ne' fiumi con materie nocive, che o distruggano
 „ la specie, o la rendono malsana. Quando queste
 „ pene non sieno espresse negli statuti municipali,
 „ potranno estendersi da quindici carlini fino a du-
 „ cati sei.

„ Le multe e le altre pene contenute ne' rego-
 „ lamenti speciali e locali per la pesca nel mare,
 „ ne' laghi, ne' fiumi, nel mare piccolo di Taranto,
 „ o in altro mare chiuso, purchè non sieno comprese
 „ nella legge abolitiva de' feudi, o in altri ordini
 „ posteriori, sono conservate nella loro forza, salvo
 „ il diritto della polizia amministrativa di proporre
 „ la correzione, ed il miglioramento de' suddetti
 „ regolamenti.

Art. 46. „ Apparterrà alla polizia amministrati-
 „ va l' impedire il contagio tra 'l gregge, e di fare i
 „ regolamenti necessari per ripararvi. Le contravven-
 „ zioni di questi regolamenti, e l' esecuzione di tutti
 „ gli arresti penali saranno di competenza de' giu-
 „ dici di pace, nella forma prescritta negli artico-
 „ li 9, e 10 „.

Art. 47. „ Gli animali morti saranno sotterrati
 „ nel corso della giornata, ed alla profondità di quat-
 „ tro palmi. Il padrone che non lo faccia, o che li

trovano spiegate, sono l'ammenda fino a ducati sei, e la detenzione non maggiore di tre giorni (46).

E poichè le disposizioni della riferita legge non sono state punto derogate in ordine alla determinazione de' fatti punibili ed al metodo da serbarsi nell'applicazione delle pene, e solamente hanno variato colla presente legge in ciò che riguarda le persone incaricate a procedere in simili reati; perciò è da conchiudersi, che le contravvenzioni agli art. 6.º e 7.º di competenza del Sindaco si trovano definite nella detta legge di Maggio 1808., e negli statuti locali.

„ lasci esposti, o che negli appartenersi a lui, sarà
 „ soggetto ad un'ammenda non minore di carlini cin-
 „ que, ed alle spese dell'interramento nel luogo,
 „ che sarà destinato dall'amministrazione municipale
 „ del comune.

(46) „ Le pene della polizia municipale sono
 „ quelle comminate ne' regolamenti e ne' bandi della
 „ polizia amministrativa; e ne' casi ne' quali queste
 „ non sieno espresse, si estendono fino all'ammenda
 „ di ducati sei, ed alla detenzione per un tempo
 „ non maggiore di tre giorni.

In ultimo giova conoscere, che per l'articolo 59 della legge de' 12 Dicembre 1816 il secondo Eletto supplisce il Sindaco e' l' 1.° Eletto ne' casi d'impedimento o di assenza (47). Ora essendo necessario che l'amministrazione fosse sempre affidata a persone abili, un real decreto de' 2 Novembre 1826 ha stabilito, che allorchè in un comune sieno contemporaneamente mancanti o impediti il Sindaco e' l' 2.° Eletto, il 1.° Eletto e' l' secondo, il decurione più anziano in ordine di nomina debba provvisoriamente esercitare le loro funzioni; supponendosi questi il più abile tra decurioni, a motivo che nelle provviste delle cariche municipali gl'individui più meritevoli sono ordinariamente proposti in prima nomina.

(47) Art. 59. „ Il 2.° Eletto assiste il Sindaco „ nell'amministrazione, e supplisce le veci del me- „ desimo e del 1.° Eletto ne' casi di assenza o in- „ pedimento. „

A R T I C O L O X X I .

Le sentenze degli Eletti e de' Sindaci ne' casi preveduti ne' due articoli precedenti saranno soggette al solo appello devolutivo, il quale sarà dedotto innanzi al Sindaco del capoluogo del circondario; e nel caso che il Sindaco o l'Eletto del capoluogo del circondario abbiano pronunziata la multa, o vi sieno interessati, l'appello della loro sentenza sarà dedotto innanzi al Sindaco del capoluogo del distretto; e finalmente l'appello delle sentenze degli Eletti e de' Sindaci de' capoluoghi de' distretti e del capoluogo della provincia sarà dedotto innanzi al Consiglio d'Intendenza della medesima.

Le leggi antiche e moderne accordano due gradi di giurisdizione nelle cause di qualche momento. Nel ramo civile l'appello è sospensivo; il contrario ha luogo nel consenzioso amministrativo.

L'articolo 21 indica le autorità che si debbono adire per lo sperimento del grava-

me da prodursi verso le sentenze de' Sindaci e degli Eletti.

Gioverà quì avvertire, che pe' regolamenti su' regì lagni e Volla del dì 19 Novembre 1817 i Sindaci de' comuni, pe' quali passa l'acqua in discorso, giudicano di tutte le controversie relative a' detti regolamenti; ed in questi giudizi, senza aver si riguardo alla qualità del comune, l'appello si produce direttamente al Consiglio d'Intendenza della provincia di Napoli.

Sul presente articolo non ha guari si elevò la quistione, se poteva sperimentarsi ne' giudizi di occupazione di suolo un terzo grado di giurisdizione, facendosi eccezione alle regole comuni. La Consulta del Regno cui fu rimesso per esame un tal dubbio, è stata di avviso negativo, sulle considerazioni 1.° che il suolo pubblico essendo una dipendenza del demanio pubblico e delle pubbliche proprietà, la di lui occupazione è contemplata dagli art. 6.° e 7.° della presente legge: 2.° perchè i Sindaci nelle quistioni di loro competenza non possono infliggere multe superiori

a duc. sei, trattandosi delle contravvenzioni espresse ne' due citati articoli; onde il terzo grado di giurisdizione produrrebbe che le spese del giudizio oltrepassino il valore della lite e della multa: 3.^o perchè l'articolo presente fissa due soli gradi di giurisdizione per tali multe, i quali nel proposto dubbio essendo principiati dal Sindaco del comune, terminano nel Sindaco del capoluogo del circondario (48).

(48) Real rescritto del dì 28 Giugno 1826, per l'organo del Ministro degli affari Interni, diretto al Presidente della Consulta.

„ Il Re (N. S.) nel suo consiglio ordinario
 „ di Stato del 22 del corrente si è degnato di appro-
 „ vare l'avviso della Consulta de' reali domini di qua
 „ dal faro sul dubbio proposto dall'Intendente di
 „ Bari, se possa o no ammettersi un terzo grado di
 „ giurisdizione, allorchè si proceda per occupazione
 „ di suolo pubblico, la di cui contravvenzione non
 „ possa eccedere i ducati sei.

Nel real nome ec. Firmato Amati

ARTICOLO XXII.

Per tutti i danni cagionati dalle stesse contravvenzioni, e per le multe maggiori di sei ducati, i Sindaci compileranno l'istruzione, e la rimetteranno all'Intendente, onde il Consiglio d'Intendenza vi pronunci, come di ragione.

L'ingegnere di una contravvenzione bisogna che sia subito assicurato, altrimenti si perdono le prove del reato.

L'articolo 20. di questa legge restringe la competenza de' Sindaci alle sole multe che non eccedono i ducati sei; le multe maggiori si applicano da' Consigli d'Intendenza, i quali risedendo nel capoluogo delle provincie sono talvolta molto lontani dal luogo della contravvenzione.

Per la qual cosa il presente articolo incarica i Sindaci locali di compilare l'istruzione, e di rimetterla all'Intendente, affinchè il Consiglio vi pronunzi, come di diritto.

A R T I C O L O XXIII.

I Consigli d' Intendenza , traine i casi di eccezione contenute nelle leggi , riferite negli articoli 14 e 15 , saranno i giudici ordinari di tutte le materie del contenzioso amministrativo enunciate nel titolo precedente.

I giudici ordinari del contenzioso amministrativo sono i Consigli d' Intendenza , i quali procedono in secondo grado di giurisdizione nelle cause trattate in prima istanza presso gli Eletti e i Sindaci de' capoluoghi de' distretti e del capoluogo della provincia , ed in primo grado nelle altre cause , a riserva di quelle che sono date al Consiglio delle prede marittime ed alla Gran Corte de' Conti direttamente.

A R T I C O L O XXIV.

Essi giudicheranno ancora di tutte le controversie relative alla esecuzione degli statuti delle corporazioni di arte , ed altre simili.

Anticamente in Napoli tutte le arti avevano , siccome tuttora hanno , una congregazione per l' esercizio delle opere di pietà , la quale era munita di regio assenso.

Ciascuna arte aveva per capo un delegato, ch'era un consigliere del S. R. C.

Le quistioni circa i lavori degli artisti si decidevano dal rispettivo delegato, dietro il parere de' consoli dell' arte.

L' appello avverso le determinazioni del delegato si produceva presso il S. C.

In seguito furono abolite le anzidette delegazioni, ma molte arti ottennero nuovi statuti; o conservarono gli antichi.

L' esame delle controversie relative a tali statuti si appartiene a' Consigli d' Intendenza in primo grado, ed alla Gran Corte de' Conti in grado di appello.

Convien intanto osservare, che le parole *altre simili* avevano dato luogo alla quistione, se per esse s' intendessero i luoghi di pubblica beneficenza, sostenendosi l' affermativa da' Consigli d' Intendenza; e la negativa da Consigli degli Ospizi; la quale quistione è stata risolta dalle istruzioni del dì 20 Maggio 1820, in virtù delle quali gli stabilimenti di beneficenza sono sotto la immediata dipendenza de' loro amministratori, sotto la sorve-

glianza e la direzione de' Consigli degli Ospizi , e sotto la giurisdizione de' Consigli d' Intendenza.

Dippiù è da sapersi , che con dec. de' 23 Ottobre 1821 le corporazioni di arte furono conservate per le sole opere di pietà , ed abolite in tutt' altro , ad eccezione delle annonarie che in virtù del real decreto de' 21 Novembre dello stesso anno continuarono ad esistere fino alla pubblicazione dell' altro decreto de' 20 Novembre 1825.

A R T I C O L I XXV. e XXVI.

Le decisioni de' Consigli d' Intendenza saranno soggette all' appella devolutivo nella Gran Corte de' Conti.

Dove giudichino di danni o multe per le contravvenzioni espresse negli art. 6.º e 7.º le loro decisioni saranno inappellabili , semprechè le condanne in esse contenute non eccedano la somma di quaranta ducati.

La Gran Corte de' Conti eserciterà la sua giurisdizione , a termini che sarà da Noi prescritto nella legge organica sulla medesima.

Nell'ordine giudiziario, siccome sopra si è detto, l'appello è ordinariamente sospendivo; il contrario ha luogo per le sentenze de' giudici del contenzioso amministrativo. Ciò nasce dall'interesse che presentano le cause discusse da tali giudici di essere subito eseguite, non ostante appello.

Vi hanno poi delle quistioni di picciolo momento, per le quali non vi è gravame, affinchè le spese della lite non sieno superiori al valore della cosa controversa, locchè ha luogo anche presso i magistrati ordinari.

La legge promessa nella fine dell'articolo 26 è stata pubblicata a' 29 Maggio 1817.

In ultimo è da sapersi, che il ricorso avverso le decisioni pronunziate dalla Gran Corte de' Conti in primo grado di giurisdizione si produce presso la Consulta, a' termini del real decreto de' 18. Ottobre 1824.

A R T I C O L O XXVII.

La esecuzione delle decisioni pronunziate da' giudici del contenzioso amministrativo apparterrà alle autorità giudiziarie.

In questi casi fermo rimanendo il titolo

in forza di cui il creditore agisce per la vendita de' beni mobili, o per l'espropriazione, saranno solo di competenza delle autorità giudiziarie gli atti e gl'incidenti della vendita de' beni mobili, e della espropriazione medesima. Dove sorga dubbio fra le parti sulla interpretazione e sulla spiegazione, o sugli effetti delle anzidette decisioni, le autorità giudiziarie ne rimetteranno il giudizio agli stessi giudici del contenzioso amministrativo, autori delle decisioni.

L'articolo 27 è il primo del titolo III di questa legge. Esso detta le regole da osservarsi nella esecuzione de' giudicati, in cui fa d'uopo distinguere la parte *materiale* dalla parte *regolatrice*.

La parte materiale è quella che riguarda il solo fatto di esecuzione, com'è l'arrestare, il sequestrare, l'espellere, il pignorare. Questa è denegata a' giudici di eccezione, i quali non si trovano corredati di uffiziali ministeriali rivestiti del potere esecutivo, e si devolve a' giudici comuni, presso de' quali si trovano tali uffiziali.

La parte regolatrice del giudicato è quella che si aggira intorno a quistioni legali ed estratte , le quali insorgono nella esecuzione di massime stabilite cogli stessi giudicati. Tale specie di esecuzione non avvilisce la dignità de' giudici del contenzioso amministrativo; e si fa da loro stessi un siffatto esame, perchè le quistioni di simile natura cadono sul senso ed interpretazione di atti amministrativi.

Presso i Romani i giudici, propriamente detti, decidevano solamente, e l'esecuzione delle loro decisioni era affidata ad altre autorità. Quindi l'assioma in diritto *extremum jurisdictionis est sententia*.

Dalle cose dette si ha, che le quistioni le quali si elevano sull'esecuzione delle decisioni rese dalle autorità incaricate del contenzioso amministrativo, si esaminano dal potere giudiziario, se il dubbio cade sul modo di esecuzione, ovvero su d'incidenti che sorgono ad occasione della stessa. Ma quante volte il dubbio riguarda il senso e la sostanza della cosa giudicata, e qual ne sia la vera idea e la genuina interpretazione; allora dovrà un tal

dubbio essere risoluto e deciso dalla stessa autorità amministrativa, che ha profferita la decisione.

Giova quì osservare, che le controversie che nascono sulla interpretazione de' giudicati resi dalla regia Camera della Sommària, non sono tutte della giustizia amministrativa, ma bisogna distinguere dove la regia Camera ha proceduto come tribunale ordinario; e dove come giudice amministrativo, essendo nel primo caso la competenza del potere giudiziario, e nel secondo dell'autorità incaricata del contenzioso amministrativo (49).

(49) Real Rescritto del dì 13 Gennaio 1830 diretto al Presidente della Consulta.

„ Ho rassegnato a S. M. il conflitto di attribuzione elevato tra l'autorità giudiziaria e quella del
 „ contenzioso amministrativo nella causa che si agita
 „ tra 'l Duca di Fragnito e 'l comune di Vultorino
 „ sull'esecuzione di un giudicato del dì 6 febbrajo
 „ 1804 della già Regia Camera della Sommària, ed
 „ il parere emesso da cotesta Consulta de' reali domini al di quà dal faro su tale contestazione.
 „ E S. M., avuto riguardo che la Regia Camera della Sommària avendo molte facoltà del conten-

In ultimo fa d' uopo conoscere , che l' esame delle quistioni sul valore della compensazione , che sorge nell' atto dell' esecuzione di un giudicato amministrativo , versando sull' effetto e sulla sostanza del giudicato , si appartiene alla giustizia amministrativa , giusta un real rescritto del dì 28 Marzo 1818 (50) .

„ zioso ordinario , non era un tribunale puramente
 „ amministrativo : che nel soggetto caso pronunziò
 „ come tribunale ordinario , giacchè la quistione sotto-
 „ posta al suo esame riguarda la proprietà di taluni
 „ immobili controversi : e che quindi nella specie
 „ convenga escludere l' applicazione della regola del-
 „ l' art. 27 della legge del dì 21 Marzo 1817 sul
 „ contenzioso amministrativo , ed attenersi a quella
 „ dell' art. 5.º n.º 1.º della stessa legge , che attri-
 „ buisce all' autorità giudiziaria esclusivamente il de-
 „ cidere su le quistioni di proprietà , uniformemente
 „ all' avviso di cotesta Consulta , si è degnata dichiara-
 „ re , che nella causa su enunciata sia competente a
 „ procedere l' autorità giudiziaria , salva la forza della
 „ cosa giudicata .

Nel Real nome ec. Pel Ministro di Grazia e Giustizia impedito — Firmato — Antonino Franco.

(50) „ Ho rassegnato a S. M. l' avviso dato dal-
 „ le camere riunite di giustizia e degli affari interni

A R T I C O L O XXVIII.

In virtù di decisioni profferite da' giudici del contenzioso amministrativo contro allo stato, alle amministrazioni pubbliche, a comuni, ed agli stabilimenti pubblici, non si potrà procedere a vendita di mobili, nè ad espropriazione d' immobili, se non dopo classi tre mesi dalla data della comunicazione della decisione fatta all' Intendente per mezzo di un usciere del tribunale civile del luogo.

In questo intervallo l' Intendente istruirà della decisione seguita così il capo del
 „ del Supremo Consiglio di Cancelleria sul conflitto
 „ di attribuzione elevatosi tra il tribunale civile in
 „ Teramo e quel Consiglio d' Intendenza nella contestazione tra 'l Sig. Sigismondo de Sanctis, ricevitore del distretto di Penne, e i fratelli Signor
 „ Saverio ed Ignazio Brina, precettori del contributo fordiario ne' circondari di Spoltore e Castellamare.
 „ La M. S. sulla considerazione, che nel fatto
 „ in quistione non si tratta di esecuzione, ma di
 „ compensazione, che si oppone per impedirsi gli
 „ effetti della decisione amministrativa, ha dichiarato che la competenza nella causa sia del potere
 „ amministrativo—Nel real nome ec. Il Ministro di
 Giustizia firmato — Tommasi.

l'amministrazione corrispondente, come il Segretario di Stato Ministro delle Finanze, se si tratti di credito contro lo Stato o contro alle amministrazioni che dal Ministro medesimo rilevano, oppure il Segretario di Stato Ministro degli Affari Interni, se si tratti di crediti contro i comuni o contro agli stabilimenti pubblici, sollecitandoli a prendere gli espedienti sul pagamento.

Lo stesso avrà luogo, ove si tratti di sentenze e decisioni profferite da' giudici del contenzioso giudiziario contro le stesse persone morali enunciate di sopra.

Questo articolo prescrive, che condannato lo stato o una pubblica amministrazione da' giudici del contenzioso amministrativo o del contenzioso ordinario, non si possa passare all'esecuzione della sentenza, ordinante la vendita di stabili o di mobili, se non trascorsi prima tre mesi dalla comunicazione della decisione che dovrà farsene all'Intendente, affinchè ne sia avvisato il dipartimento che deve adempire.

Una tale prescrizione ha per oggetto d'impedire che si attrassassero le operazioni de' corpi morali condannati; in virtù degli atti di esecuzione su' beni de' medesimi; per cui si è loro accordato il beneficio de' tre mesi, durante il qual tempo le autorità, da cui dipendono, sono incaricate di risolvere circa i mezzi, onde soddisfare il debito col minore incomodo possibile.

E poichè i sequestri delle rendite presso terzo, in virtù di qualsivoglia titolo esecutivo, possono produrre gli stessi inconvenienti, a cui volle darsi riparo col presente articolo, perchè diretti ad arrestare la esazione delle somme dovute all'amministrazione debitrice; perciò debbono intendersi tali sequestri anche compresi nel divieto della legge, ancorchè non si fosse espressamente fatto parola de' medesimi. In questo senso infatti si trova un tal dubbio risoluto con ministeriale dell' Interno del dì 30 Agosto 1817, dietro parere della Camera Consultiva de' Presidenti della Gran Corte de' Conti.

ARTICOLO XXIX.

Ciò nondimeno esse non godranno di questo beneficio ove si tratti di esecuzione di giudicati proferiti, sia dal contenzioso amministrativo, sia giudiziario, rispettivamente, 1.º sopra azioni di revindica di un immobile: 2.º sopra controversia sulla libertà di un immobile: 3.º sopra quistioni sullo stato delle persone; 4.º sopra restituzione d' indebito esatto per causa di contribuzioni pubbliche, o dazi comunali, o d' indebito esatto per qualunque altra causa, purchè la somma ripetibile sia pagata nel corso dell' anno che precede il giudicato, e la domanda dell' esecuzione sia fatta tra un mese, a contare dal giorno in cui il medesimo è divenuto esecutorio.

Il beneficio de' tre mesi accordato dal precedente articolo non ha luogo, indeclinabilmente ne' giudizi di revindica e di libertà de' fondi, perchè l' impedimento de' giudicati non può in tali casi disturbare l' interesse vero dell' amministrazione, e con qualche li-

imitazione nelle condanne di restituzione d'indebito, cioè fino che esiste la presunzione di trovarsi il danaro nelle casse dell'amministrazione condannata.

A R T I C O L O X X X .

Ne' casi ne' quali ha luogo il beneficio della sospensione a' termini dell' art. 28, dove niuno espediente sia stato preso dietro gl' impulsi dell' Intendente, sarà libero al creditore di agire sopra i mobili ed immobili così dello stato, che degli stabilimenti pubblici, e de' comuni. Per le amministrazioni dello stato, le quali non posseggono mobili nè immobili, il creditore si dirigerà su i beni, che l'amministrazione de' demani possiede nella provincia stessa, i quali s'intenderanno obbligati di diritto a' debiti delle altre amministrazioni fiscali.

Il presente articolo ha per oggetto di garantire i diritti de' creditori delle amministrazioni pubbliche, permettendo che dopo

essere rimasti sospesi per qualche tempo, sortissero il loro pieno effetto.

In tal modo le amministrazioni godono credito presso de' privati, i quali in caso contrario eviterebbero di contrattare con le medesime.

A R T I C O L O X X X I .

I creditori dello stato e delle amministrazioni pubbliche non potranno reclamare la esecuzione de' giudicati sulla cassa delle percezioni pubbliche, e su quella de' rami de' loro debitori, che nel solo caso in cui il giudicato porti condanna a restituzione d' indebito esatto per causa di contribuzioni pubbliche, ed in conformità di ciò che è prescritto nell' articolo 29, purchè l'esazione indebita sia seguita tra il corso dell' anno, e la esecuzione del giudicato sia domandata tra un mese, a contare dal-giorno in cui il medesimo è divenuto esecutorio.

Il nostro Segretario di Stato Ministro delle Finanze di accordo con quello di Grazia e Giustizia, conformandosi al disposto in

questo articolo, ci sottoporrà immediatamente un progetto di decreto, onde regolare la esecuzione sulle casse delle percezioni pubbliche, e de' rami loro affidati.

L'inviolabilità delle casse pubbliche, che servono ad assicurare la conservazione dello Stato, vieta a' creditorì del governo di attentare le medesime, a riserva de' casi in cui il giudicato porti condanna a restituzione d'indebito esatto per causa di contribuzione pubblica, a' termini dell' articolo 29.

Giova quì osservare, che il progetto di decreto, di cui si fa cenno nel presente articolo, non si è ancora eseguito, solamente esiste un decreto del dì 3 Settembre 1812, con cui si dichiara di essere applicabili a' crediti di qualunque natura contro del Fisco le disposizioni de' reali decreti de' 12 Settembre 1810 e 13 febbrajo 1812, e si stabilisce il metodo da serbarsi nella soddisfazione de' crediti contro l'amministrazione de' demani,

ARTICOLO XXXII.

Quanto a' comuni ed agli stabilimenti pubblici che mancano di ogni altra proprietà, i creditori immediatamente dopo ottenuto il giudicato ne daranno comunicazione all'Intendente per mezzo di un usciere del tribunale civile del luogo. L'Intendente obbligherà gli amministratori locali ed il decurionato a progettare fra il termine di due mesi gli espedienti, onde pagare il debito. La deliberazione decurionale sarà esaminata e giudicata dal Consiglio d'Intendenza, salvo alla parte il gravarne all'autorità superiore competente. Stabiliti che saranno i mezzi ed i modi del pagamento la partita sarà di diritto inserita nello stato discusso dell'anno prossimo seguente. L'Intendente o gli amministratori locali, i quali mancassero agli obblighi loro ingiunti, come sopra, ne saranno responsabili personalmente. Se dopo iscritta la partita sullo stato discusso non seguiti all'epoca determinata il pagamento, il sindaco ed il cassiere, ciascuno per la par-

te che gli riguarda , ne saranno personalmente responsabili, e non saranno discaricati di detta responsabilità , se non dimostrino , che il pagamento è stato ritardato per causa invincibile.

Il trascritto articolo detta il sistema da serbarsi da' comuni e dagli stabilimenti pubblici per soddisfare i loro debiti.

L'amministrazione pubblica può trovarsi in circostanze di avere urgente bisogno di danaro , onde riparare a de' gravi inconvenienti . La persona da cui potrebbe averlo vuole essere cautelata ne' suoi diritti , altrimenti non somministrerebbe le somme all' uopo richieste.

Ecco la necessità della presente determinazione diretta ad accreditare le amministrazioni pubbliche verso i particolari.

A R T I C O L O XXXIII.

Gli effetti della responsabilità, espressi di sopra , contro de' decurioni e de' cassieri sa-

ranno dichiarati da' Consigli d' Intendenza , e contro degl' Intendenti dalla Gran Corte de' Conti.

Questo articolo è l'ultimo della legge sul contenzioso amministrativo. La ragione di quanto nel medesimo si dispone è facile ad immaginarsi. Ne' Consigli d'Intendenza l'Intendente sede da presidente, e gli altri membri sono per questo riguardo ligi e subordinati a tale autorità. Il loro giudizio quindi sulla responsabilità degl' Intendenti potrebbe esser sospetto e deferente. Ecco perchè gli effetti della responsabilità, espressa negli articoli precedenti, per gl' Intendenti sono dichiarati dalla Gran Corte de' Conti, e non da' Consigli d'Intendenza, che giudicano delle cause di questa natura quando si tratta di decurioni e di cassieri, per non esservi allora l'enunciato pericolo. Oltre di che ogni funzionario per le mancanze commesse a causa della carica dev'essere giudicato da un'autorità superiore alla sua.

Serva di compimento al presente lavoro l'esame di due dubbî, de' quali uno riguarda se le controversie sulla fissazione dell'onorario da darsi a' difensori de' comuni possano portarsi in linea di contenzioso alla Camera di disciplina, ovvero debbano esclusivamente trattarsi in linea economica dall'autorità indicata nell'articolo 314 della legge del dì 12 Dicembre 1816 (51); l'altro se l'elevazione del conflitto debba farsi esclusivamente dall'Intendente, oppure possa farsi da altri.

Sul primo è da sapersi, che la legge organica sull'amministrazione civile è una legge di eccezione fatta pel favore de' comuni. Le disposizioni contenute nella medesima

(51) Art. 314. » Il compenso dovuto a' difensori
 „ de' comuni sarà liquidato e proposto amministrativa-
 „ mente dall'Intendente sul parere del Procuratore
 „ regio presso il tribunale in cui il giudizio ha avuto
 „ luogo, e sarà approvato dal Ministro dell'interno,
 „ sul parere del Procuratore generale presso la Cor-
 „ te de' Conti. „

cesserebbero di esser loro vantaggiose , se tutto ciò che tal legge stabilisce in linea economica, potesse anche dimandarsi in linea di contenzioso.

Dippiù gli avvocati nell' assumere la difesa de' comuni tacitamente si sottopongono alla condizione di dover essere il compenso delle loro fatiche determinato dall' Intendente nel modo prescritto nell' anzidetto articolo ; la qual condizione ha luogo per allontanare da continui litigi i corpi morali.

Nè vale opporre che l' Intendente non possa procedere in tal rincontro , facendo da giudice e parte nello stesso tempo ; poichè la legge come tale lo riconosce in moltissimi atti , per non scindere l' amministrazione tra più persone. Quindi è , che egli sede da presidente e da pubblico ministero nel Consiglio d' Intendenza , tranne i casi di procedimento penale per le contravvenzioni agli art. 6.º e 7.º , giusta un parere dell' intero Consiglio di Cancelleria del dì 29. Novembre 1817.

Inoltre esiste una ministeriale della Giu-

stizia del dì 7 Gennajo 1829 (52), la quale prescrive di non essersi alterate dal decreto de' 12 Ottobre 1827, sul compenso dovuto agli avvocati, le disposizioni dell'indicato articolo 314 in ciò che riguarda le autorità che debbono liquidare il compenso; e che il citato decreto abbia solamente fissato le norme da seguirsi nel farne la determinazione.

(52) „ Surto il dubbio, se il decreto de' 12.
 „ Ottobre 1827., che regola i compensi corrispon-
 „ denti all'opera degli avvocati, abbia arrecato al-
 „ cuna alterazione alle disposizioni comprese nell'ar-
 „ ticolo 314. della legge de' 12. Dicembre 1816.
 „ sull'amministrazione civile, relativamente al com-
 „ penso dovuto a' difensori de' comuni, S.M. nel con-
 „ siglio ordinario di Stato de' 29. dell'or caduto me-
 „ se di Dicembre si è degnata dichiarare, che il
 „ decreto anzidetto non ha alterato la disposizione del-
 „ l'art. 314. della mentovata legge in ciò che ri-
 „ guarda le autorità, che debbono fare la liquidazio-
 „ ne del compenso dovuto a' difensori de' comuni;
 „ e che il citato decreto fissa solamente le norme da
 „ seguirsi per determinare siffatto compenso. Nel
 real nome ec. Napoli 7. Gennajo 1829. Il Ministro
 di Giustizia firmato — Tommasi.

Dalle quali cose si rileva , che le quistioni sull' onorario dovuto a' difensori de' comuni non possono trattarsi in linea di contenzioso. E con risoluzione del dì 30. Novembre 1829. S.M. ha dichiarata abusiva la ingerenza presa dall'autorità giudiziaria in una causa di questa natura tra l'avvocato D. Serafino Mazza e'l Comune di Lizzano (53) .

(53) ,, Ho rassegnato a S. M. il parere emesso dalla Consulta de' reali domini di quà dal faro sul conflitto elevato dall' Intendente di Lecce nel giudizio di tassa contro il comune di Lizzano istituito presso il tribunale civile di Trani. E S.M. nel consiglio ordinario di stato de' 30. Novembre p. p. si è degnata ordinare , che l'Intendente di Lecce provveda giusta il decreto de' 12. Ottobre 1827 , concernente la tassa de' compensi , sulla dimanda di tassa avanzata dall' avvocato D. Serafino Mazza contro 'l comune di Lizzano ; dichiarando nel tempo stesso la M. S. abusiva la ingerenza presa dall' autorità giudiziaria in tale affare — Nel real nome ec. — Napoli 5 Dicembre 1829 — Il Ministro di Giustizia firmato — Tommasi — a S. E. il Ministro degli Affari Interni.

Sul secondo dubbio bisogna osservare , che l'Intendente , a senso del real decreto del dì 16 Settembre 1810 , non è il giudice del conflitto , ma la persona delegata ad elevarlo ; onde egli non può ricusarsi di farne l'elevazione , allorchè ne riceve l'incarico da un collegio giudiziario o da una autorità amministrativa superiore alla sua. Però niun funzionario o collegio , per quanto eminente sia in grado , può da se dichiarare elevato il conflitto di competenza , mà deve ciò fare per organo dell'Intendente , a cui la legge ha unicamente confidata tal facoltà .

Nè in siffatto modo un'autorità superiore si rende subordinata ad una inferiore , mentre chi ordina non si fa certamente servo dell'individuo a cui comanda ; e nella specie l'Intendente è nell'obbligo di prestarsi ad elevare il conflitto , quando un Ministro , l'Agente del contenzioso , o un'autorità collegiale lo richiede di ciò , siccome si trova anche espresso nella nota n.º 3. pag. 11.

Finalmente non può attribuirsi alla Corte de' Conti la facoltà di elevare da se il con-

flitto, sulla considerazione che di essa non si è fatto parola nel cennato decreto, a causa che in quell' epoca la medesima non esisteva. Dapoichè se allora un tal collegio non era esistente, vi era però il così detto *Consiglio di Stato*, rivestito di amplissime giurisdizioni, molte delle quali dietro la sua abolizione passarono alla Corte de' Conti.

E quì altro non rimane che implorare dal cortese lettore un benigno compatimento ai difetti dell'opera e alla arditezza dello scrittore, per avere adoperato il suo ingegno a chiarire una legge non prima trattata da altri (**).

(**) In omaggio di gratitudine si confessa, che il Signor D. Niccola Marini, istitutore di diritto e consigliere della intendenza di Napoli, è stato di guida all'autore in alcune parti del presente lavoro.



A S. E. Reverendiss.

MONSIGNOR COLANGELO

Presidente della Giunta della Pubblica Istruzione

ECCELLENZA

L'opera intitolata *Chiarimenti sulla legge del contenzioso amministrativo del dì 21. Marzo 1817. del Sig. D. Francesco Echaniz* nulla contiene di contrario alla nostra sacrosanta religione alla morale ed a' diritti della sovranità ; e può riuscire di utile istruzione a coloro che vi attendono nel disegno di ben conoscere la legge suddetta , le sue applicazioni a' casi particolari , la maniera di risolvere le quistioni che possono e sogliono nascere per conto de' medesimi ec. ec. Pe' quali riguardi tutti avviso di potersene permettere la impressione.

Napoli 6. Novembre 1833.

Il Regio Revisore

CANONICO BIANCHI.

Napoli 13. Novembre 1833.

Vista la dimanda di D. Francesco Echaniz , con la quale chiede di voler stampare una sua opera intitolata *Chiarimenti sulla legge del contenzioso amministrativo* ;

Visto il favorevole parere 'del Regio Revisore Sig. Canonico D. Michele Bianchi ;

Si permette , che l'indicata opera si stampi , però non si pubblichi senza un secondo permesso , che non si darà se prima lo stesso Regio Revisore non avrà attestato di aver riconosciuto nel confronto uniforme la impressione all' originale approvato.

Il Presidente

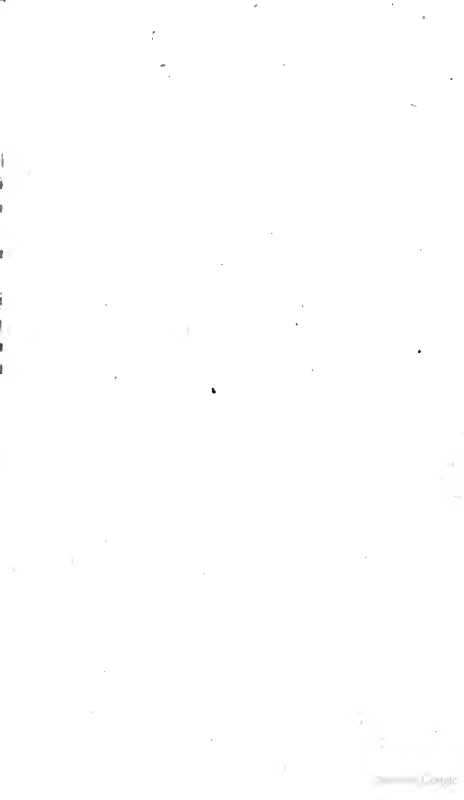
M. COLANGELO

Il Segretario Generale

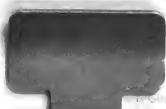
GASPARE SELVAGGI.



20782







BIBL